92-06445/

LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS AU CANADA

Volume 2 d'une collection d'études
réalisées pour le compte de la Commission royale
sur la réforme électorale et le financement des partis,
dans le cadre de son programme de recherche.

LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS AU CANADA

Sous la direction de
F. Leslie Seidle

Volume 2 de la collection d'études

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE
ET LE FINANCEMENT DES PARTIS
ET
GROUPE COMMUNICATION CANADA
ÉDITION, APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA

DUNDURN PRESS
TORONTO ET OXFORD

WILSON & LAFLEUR
MONTRÉAL

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-121-4
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-2F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnements et Services.

Données de catalogage avant publication

Vedette principale au titre :
Les groupes d'intérêt et les élections au Canada

(Collection d'études; 2)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Interest groups and elections in Canada.
ISBN 1-55002-121-4

1. Groupes de pression — Canada. 2. Canada. Parlement — Élections. I. Seidle, F. Leslie. II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 2.

JL193.15814 1991 324'.4'0971 C91-090539-8

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
0X3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ix
INTRODUCTION xi
PRÉFACE xvii

1. LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES CANADIENNES
JANET HIEBERT 3

Le cadre institutionnel 5
Les limites imposées aux groupes d'intérêt 13
Les groupes d'intérêt dans diverses provinces et dans d'autres pays 34
Considérations sur la réforme 51
Les options possibles pour le Canada 55
Conclusion 69
Notes 73
Entrevues 81
Références 82

2. L'ACTIVITÉ POLITIQUE DES GROUPES D'INTÉRÊT LOCAUX
A. BRIAN TANGUAY, BARRY J. KAY 89

Échantillon et méthodologie 92
La catégorisation des groupes d'intérêt locaux 95
Les stratégies d'intervention politique des groupes d'intérêt locaux 100
La participation de la Coalition Campagne vie à l'élection de 1988 : une étude de cas 107
Les réformes politiques proposées par les groupes d'intérêt 109
L'évaluation du système par les députés 116
Conclusion 118
Annexes 119
Notes 129
Bibliographie 130

FIGURES

1. LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES CANADIENNES

1.1 Publicité nette en faveur du libre-échange faite dans les journaux par les groupes d'intérêt 28

TABLEAUX

1. LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES CANADIENNES

1.1 Estimation des dépenses publicitaires des groupes d'intérêt lors des élections 23
1.2 Dépenses électorales des candidats, des partis et des groupes d'intérêt 24
1.3 Dépenses publicitaires des groupes d'intérêt en pourcentage de celles engagées par les partis 24
1.4 Comparaison des dépenses publicitaires des partisans du libre-échange et du parti et des candidats conservateurs 25
1.5 Comparaison des dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange, des partis et des candidats libéraux et néo-démocrates 25
1.6 Dépenses publicitaires des partisans du libre-échange par rapport à celles engagées par les partis 26

2. L'ACTIVITÉ POLITIQUE DES GROUPES D'INTÉRÊT LOCAUX

2.1 Distribution par circonscription des entrevues avec des groupes d'intérêt 93
2.2 Distribution par région des entrevues avec des groupes d'intérêt 95
2.3 Catégorisation des groupes d'intérêt locaux 97
2.4 Importance du budget et type de groupes 98
2.5 Ressources provenant des fonds publics et type de groupes 99
2.6 Nombre de salariés et type de groupes 99
2.7 Collaboration avec les groupes semblables et type de groupes 99
2.8 Perception du député et type de groupes 103
2.9 Perception du système politique et type de groupes 103
2.10 Fréquence des rapports avec le député et type de groupes 106
2.11 Stratégie particulière en période électorale et type de groupes 107
2.12 Attitude face au financement par des tiers selon la région 111
2.13 Attitude face au financement par des tiers et type de groupes 112
2.14 Attitude face au financement par des tiers et ressources provenant des fonds publics 112
2.15 Attitude face au financement par des tiers et niveau de satisfaction à l'égard du député 113

2.16 Attitude face au financement par des tiers et niveau de satisfaction à l'égard du système 113
2.17 Attitude face au financement par des tiers et réceptivité relative du député 114
2.18 Attitude face au financement par des tiers et inégalité perçue dans l'influence des groupes 114
2.19 Attitude réformiste et budget du groupe 116
2.20 Attitude réformiste et niveau de satisfaction à l'égard du député 116
2.21 Attitude réformiste et stratégie particulière en période électorale 116

AVANT-PROPOS

LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines,

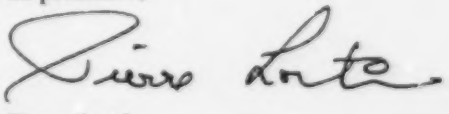
un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devions d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisanes et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethnoculturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arsenault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^me^ Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnements et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjointe au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjointe au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE

IL Y A 25 ANS, le Comité sur les dépenses électorales, connu sous le nom de comité Barbeau, déposait son rapport au terme d'un examen approfondi du coût des campagnes électorales, du mode de financement des partis et de questions connexes. Ses conclusions servirent d'assises à la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, considérée alors comme offrant le cadre de réglementation le plus complet sur le financement des partis et des élections au Canada. La réforme de 1974 introduisait trois éléments fondamentaux : le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; la divulgation des revenus et dépenses, tant pour les premiers que pour les seconds; et enfin le financement public grâce au remboursement postélectoral de certaines dépenses des partis et des candidats, et l'introduction d'un régime de crédits d'impôt au titre des dons consentis à l'un ou l'autre de ces intervenants politiques.

Demeuré relativement intact à la suite des modifications de 1977 et de 1983, le cadre général de réglementation n'en a pas moins été ébranlé par l'évolution politique des quinze dernières années. D'aucuns ont réclamé qu'on réévalue ses mécanismes et son efficacité, voire même les objectifs qui avaient présidé à sa genèse, en 1974. Bon nombre d'éléments nouveaux ont provoqué cette remise en question : la transformation des méthodes de gestion des partis et des campagnes, l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée en 1982, l'ingérence des groupes d'intérêt dans le processus électoral et l'évolution de la réglementation provinciale du financement politique.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a reçu le mandat d'examiner, entre autres, « les pratiques, les procédures [...] qui devraient régir [...] le financement des partis politiques et des campagnes des candidats [...] et notamment [...] les moyens par lesquels les partis politiques devraient être financés, leurs sources de financement, les limites à ce genre de financement et les fins auxquelles ces fonds devraient ou ne devraient pas être destinés ». Pour l'aider à accomplir son mandat, la Commission a sollicité le concours de professeurs d'université, de conseillers et d'agents de recherche qui ont mené à bien un ambitieux programme de recherche visant tous les aspects du financement des partis et des élections. Les résultats de cette recherche s'étalent sur cinq volumes, dont celui-ci.

Destinées principalement à étayer les recommandations de la Commission sur un certain nombre de questions propres à son mandat, les études portant sur le financement des partis et des élections souscrivent à trois des six objectifs généraux de la réforme électorale énoncés au premier chapitre du volume 1 du Rapport final : assurer le caractère juste et équitable du processus électoral, affermir la primauté des partis dans le système politique canadien; et renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. Tous les sujets reliés à ces grands principes sont examinés en détail, que ce soit en relevant l'expérience vécue au Canada et à l'étranger ou en explorant diverses avenues de réforme. Les auteurs abordent ainsi des questions de fond telles que l'influence de l'argent en politique, la transparence du mode de financement politique, le degré de financement public souhaitable, et enfin l'élargissement du financement des partis, des candidats et du processus électoral, y compris les étapes de mise en candidature.

Le présent volume circonscrit l'un des sujets les plus importants qu'a dû aborder la Commission : la pertinence de contrôler les dépenses électorales des personnes et des groupes autres que les candidats et candidates et les partis politiques enregistrés. L'épineuse question des « dépenses des tiers », selon l'expression utilisée dans le volume 1 du Rapport final, fut longuement débattue au cours des audiences de la Commission. Nombre d'intervenants et d'intervenantes, évoquant le débat sur le libre-échange qui a marqué les élections de 1988, ont souligné le besoin de traiter cette question à l'intérieur d'un cadre global de réglementation prévoyant des dispositions sur le contrôle des dépenses électorales.

Dans son étude intitulée « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », Janet Hiebert recense les activités et le niveau de dépenses des groupes d'intérêt durant les élections fédérales de 1988. Ces groupes, dit-elle, ont exploité la brèche qu'a créée le jugement rendu par un tribunal de l'Alberta en 1984 à propos de l'interdiction décrétée l'année précédente sur les dépenses des tiers, hormis celles faisant la promotion d'un enjeu, et par le relâchement subséquent dans l'application des dispositions pertinentes de la loi. Selon Janet Hiebert, il en résulte un système asymétrique où l'absence de contrôle des dépenses électorales des tiers s'oppose au contrôle strict des dépenses imposé aux candidats et candidates ainsi qu'aux partis politiques. Toute proposition de réforme devra, suggère-t-elle, réitérer la primauté des principes d'équité et de justice sur lesquels le régime électoral repose et jauger le niveau souhaitable de contrôle des dépenses des tiers à la lumière des atteintes possibles à la liberté d'expression.

Brian Tanguay et Barry Kay, de leur côté, présentent dans « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux » les résultats d'une enquête menée auprès de 89 groupes d'intérêt locaux, y compris une étude de cas sur le mouvement pro-vie, groupe opposé à l'avortement, qui a mené au moment des élections fédérales de 1988 une campagne intensive auprès des candidats et candidates. Un sondage réalisé par les auteurs auprès de ces groupes a révélé à quel point les avis étaient partagés, avec un peu plus de la moitié favorables à l'interdiction des dépenses électorales des tiers. Fait remarquable, les groupes les plus revendicateurs (les syndicats, les groupes défendant une cause morale ou l'environnement) s'opposaient farouchement au contrôle des dépenses des tiers, tandis que ceux qui n'adressaient guère de critiques à l'endroit du régime politique (les regroupements de gens d'affaires ou de personnes œuvrant dans le secteur des services sociaux) avaient plus tendance à y être favorables.

La Commission désire exprimer sa profonde gratitude aux chercheurs et chercheures qui ont étudié les questions en jeu. Par leur dévouement et leur sens professionnel, par leur compréhension des enjeux de la Commission et leur souci de respecter les délais impartis, tous ont apporté une contribution inestimable au programme de recherche. Plusieurs ont accepté d'exposer les grandes lignes de leurs travaux aux colloques et réunions de la Commission, ce dont nous leur sommes reconnaissants, tout comme de la patience dont ils ont fait preuve en répondant aux multiples questions soulevées en ces occasions ou au cours de la rédaction du Rapport final de la Commission. Je tiens enfin à adresser mes remerciements personnels à Peter Aucoin, dont les nombreux conseils et suggestions m'ont été fort précieux tout au long des étapes de planification et de préparation des études en vue de leur publication.

Les publications de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis attestent l'importance capitale qu'a revêtu à ses yeux le programme de recherche. Que ces études permettent d'éclairer le débat que susciteront les recommandations de la Commission et aident à ébaucher une réglementation moderne, susceptible d'aviver la démocratie électorale canadienne, demeure notre vœu le plus cher.

Le coordonnateur principal de recherche,

F. Leslie Seidle

Les groupes d'intérêt et les élections au Canada

1

LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS FÉDÉRALES CANADIENNES

Janet Hiebert

LES PARTIS POLITIQUES ont longtemps tenu le premier rôle sur la scène électorale canadienne. À l'inverse des États-Unis, où les candidats et les candidates ont nettement plus d'importance que les partis (et où ces derniers passent même après les groupes d'intérêt quant à leur capacité de recueillir et de drainer des fonds pour les élections), le système électoral canadien se caractérise par la traditionnelle primauté des partis. Cette prééminence témoigne de la position centrale qu'occupent les partis dans l'interprétation des préférences des Canadiens et des Canadiennes et dans leur mise en œuvre ordonnée par le gouvernement. La capacité des trois grands partis nationaux de représenter la multitude d'intérêts de la société canadienne est néanmoins de plus en plus remise en question. La fragmentation du discours électoral, par suite de l'influence croissante des groupes d'intérêt, indique bien que c'est la prétention des partis au droit héréditaire de dominer la scène électorale qui est au cœur du débat.

Cette controverse sera étudiée ici sous l'angle des rapports qui existent, durant les élections, entre les groupes d'intérêt, les partis et les candidats. La participation accrue des groupes d'intérêt aux élections, notamment à celles de 1988, apporte une nouvelle dimension qui amène à s'interroger sur l'équité et l'efficacité de l'actuelle réglementation.

Équité et justice sont les pierres angulaires sur lesquelles repose le régime électoral canadien. Une volonté d'équité et de justice sous-tend les règlements visant les sommes que les candidats et les partis peuvent dépenser pour disputer des élections fédérales, et ce, en vertu des exigences touchant la divulgation. Le fondement de tels règlements est

de résoudre les problèmes qui peuvent se poser eu égard au poids de l'argent lors des élections. En effet, si cette dimension n'était pas réglementée, l'argent pourrait pervertir les campagnes électorales en permettant de « noyer » les revendications individuelles, de modifier l'ordre du jour et de donner l'impression qu'on peut « acheter » des élections. Mais les règles d'équité en ce qui concerne les ressources des candidats et candidates ne visent pas exclusivement à contrecarrer les manipulations cyniques. Ces mesures favorisent l'équité en établissant un seuil économique assez bas pour permettre la participation aux élections et en autorisant le remboursement des dépenses de façon à ce que les exigences liées à une élection n'entraînent pas de discrimination à l'égard des personnes dont les moyens sont modestes. En outre, les règlements sur la radiodiffusion qui prescrivent quand et comment les candidats et les partis peuvent diffuser des publicités de même que le traitement équitable des plafonds de dépenses favorisent l'égalité en empêchant certains candidats d'utiliser leur richesse personnelle ou des intérêts financiers particuliers pour disposer d'un avantage économique sur leurs rivaux. Les plafonds de dépenses établissent ce qu'on appelle communément des « règles du jeu équitables ».

À côté de ces mesures visant à empêcher que l'argent ne fausse indûment le processus électoral ou désavantage les personnes qui briguent un poste mais dont les moyens sont modestes, se trouvent les règlements reliés aux activités financières des autres participants à l'élection, tels les groupes d'intérêt, les entreprises et les syndicats, lesquels sont regroupés sous le terme générique « tierces parties » ou « tiers »[1]. Ces règlements, qui datent de 1974, visaient à faire en sorte que les participants non inscrits ne dépensent pas d'argent d'une façon qui mine les principes d'équité et de justice en invalidant la portée des lois sur le financement des partis et des candidats ainsi que les règlements sur la radiodiffusion.

Cependant, l'évolution constitutionnelle et les décisions politiques touchant l'application des règlements intéressant les groupes d'intérêt ont engendré une situation dans laquelle les individus ou les groupes ne figurant pas parmi les candidats et les candidates ou les partis enregistrés agissent essentiellement dans un environnement électoral non réglementé. Par contre, les règlements touchant les candidats et les partis pour ce qui est des dépenses et du recours à la radiodiffusion demeurent intacts. Cette dissymétrie dans le cadre réglementaire soulève non seulement des questions quant à savoir si les principes d'équité et de justice entre les candidats sont menacés, mais incite aussi à repenser toute la réglementation en matière de dépenses électorales.

En étudiant le juste équilibre à atteindre lors des élections fédérales entre les groupes d'intérêt, d'une part, et les candidats et partis, d'autre part, nous analyserons les facteurs institutionnels qui influencent le processus électoral (tels que le rôle des partis et des impératifs constitutionnels), les arguments militant pour ou contre la participation accrue des groupes d'intérêt, ainsi que les élections fédérales de 1988 et les élections ontariennes de 1990, au cours desquelles les groupes d'intérêt ont engagé d'importantes dépenses indépendamment des candidats et des partis enregistrés. Nous nous pencherons aussi sur les expériences comparables dans diverses provinces et dans des pays comme la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis afin de déterminer les leçons à tirer des approches réglementaires d'autres régimes. Notre étude a pour objet d'explorer les diverses options réglementaires qui se présentent au Canada.

LE CADRE INSTITUTIONNEL

Avant d'aborder la question du rôle que les groupes d'intérêt devraient jouer dans les élections fédérales, il importe de considérer deux facteurs institutionnels : la vocation des partis politiques et le contexte constitutionnel dans lequel toute législation doit être évaluée. L'examen, même rapide, de ces facteurs est motivé par leur incidence directe sur le genre de processus politico-électoral que le gouvernement souhaite promouvoir.

Les partis politiques

On s'entend généralement pour dire que les partis sont là pour servir de « pont entre les actions d'un gouvernement et les intérêts et les aspirations de la société » (Jenson 1991). Les partis sont indispensables au fonctionnement d'un gouvernement dans notre démocratie parlementaire. On attend d'eux qu'ils représentent les intérêts multiples et variés de la société canadienne tout en offrant l'instrument grâce auquel cette multiplicité de valeurs est unifiée et mise en œuvre dans le choix d'un gouvernement :

> À notre époque où l'on reconnaît le droit de vote à tous les adultes, le gouvernement responsable s'est transformé en un système de gouvernement par des partis politiques unis qui s'appliquent à empêcher la Chambre d'agir comme un congrès ou un collège électoral ministériel. Dans cette formule de gouvernement, chaque parti choisit son chef et ses principaux représentants. Il acquiert un style, une personnalité et un caractère qui lui sont propres. Ces traits sont soumis au jugement des électeurs à chaque élection. Devant des

> partis politiques dirigés par des chefs connus, les électeurs doivent opérer un choix entre (ou parmi) des premiers ministres potentiels et des équipes ministérielles possibles et, grâce à la cohésion des partis, ils sont assurés que leurs députés ne décevront pas leurs attentes après l'élection. Le peuple remet les rênes du gouvernement à l'équipe ministérielle d'un parti et adhère aux politiques générales de ce parti. (Stewart 1977, 28.)

Bien qu'elles ne soient pas consignées dans la Constitution, les conventions politiques d'un gouvernement responsable, lesquelles sont antérieures à la *Loi constitutionnelle de 1867*, ont favorisé l'émergence de partis politiques disciplinés. Parce que le gouvernement dépend du soutien de la majorité à la Chambre des communes, les députés et députées sont habituellement répartis en deux groupes : un groupe qui appuie le gouvernement et un autre qui s'y oppose. Ils se divisent également selon le parti. C'est par le truchement des partis que les élus représentent l'électorat. Étant donné que la survie du gouvernement repose sur l'appui de la Chambre, les députés se présentent habituellement comme une équipe solidaire et unifiée (d'où la pratique d'une discipline de parti) plutôt que sous les traits d'un groupe dispersé d'individus aux alliances changeantes (Stewart 1977, 28).

Le fait qu'on attende de ces partis qu'ils jouent un rôle déterminant se reflète dans les avantages institutionnels qui leur sont conférés à la différence des individus ou des groupes d'intérêt désireux de participer au processus électoral. Toute réglementation financière exhaustive est centrée sur la prémisse voulant que les partis soient les protagonistes des élections. En tant que tels, les partis établis ont droit à d'importants subsides dans la quête d'une charge publique et bénéficient d'un généreux système de crédits d'impôt qui les soutient entre deux élections.

Le cadre constitutionnel

La deuxième dimension institutionnelle qu'il faut considérer dans la définition d'un juste équilibre entre les partis et les groupes d'intérêt en période électorale est le cadre constitutionnel dans lequel se déroule le processus électoral. Le scrutin majoritaire uninominal à un tour influe grandement sur la façon dont les partis se disputent les sièges et sur la manière dont les suffrages des Canadiens et des Canadiennes se traduiront en représentation[2].

Un facteur plus important encore eu égard à la participation électorale des groupes d'intérêt est la *Charte canadienne des droits et*

libertés. Avant 1982, le processus politique n'était pas structuré autour de droits explicites. Le principal impératif constitutionnel était d'assurer que la législation rende compte précisément du partage des compétences en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La *Charte canadienne des droits et libertés* est venue changer cette situation.

Pour certains, la notion de droits constitutionnalisés est une idée par trop simpliste. Beaucoup considèrent que les avantages de l'enchâssement dans la Constitution découlent de ses répercussions régulatrices sur les gouvernements. Parce que la Charte impose des normes à partir desquelles on peut apprécier la législation, et parce qu'elle habilite les tribunaux à déclarer inconstitutionnelle toute loi (ou tout décret) qui s'écarte de ces normes, nombreux sont ceux et celles qui pensent que l'enchâssement constitue l'ultime remise en cause du principe traditionnel de la « suprématie du Parlement ». Cela suppose toutefois que les droits stipulés dans la Charte soient formulés de telle façon que les tribunaux puissent aisément déterminer quand la législation fait une entorse à ces droits. Qui plus est, cela présuppose à mauvais escient que les droits sont absolus par essence. Avant l'énumération des droits se trouve une clause limitative de portée générale, l'article premier de la Charte, qui prévoit explicitement une limitation des droits protégés. Ce dernier assujettit les droits énoncés dans la Charte à « une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

Certains observateurs et observatrices ne prévoient pas que les tribunaux auront de la difficulté à déterminer dans quels cas les limites imposées aux droits protégés sont justifiées. Ils déclarent que si les droits ne peuvent jamais être absolus, les gouvernements ne devraient toutefois pas être autorisés à y porter atteinte à moins qu'ils puissent démontrer que la politique contestée favorise la démocratie ou qu'elle se rapporte à des « préoccupations réelles et urgentes » (Weinrib 1988, 483). Le problème, c'est qu'ainsi, ils n'anticipent pas que l'interprétation de la portée des droits protégés ou le réexamen des arguments relatifs à l'article premier puisse aboutir à des définitions divergentes de ce qui est essentiel à un système démocratique. Il serait politiquement naïf de croire que les juges s'entendront sur ce que signifie une société libre et démocratique et qu'ils pourront aisément déterminer ce qui est nécessaire pour faciliter la démocratie. Par exemple, alors qu'il serait difficile de soutenir qu'un juste processus électoral ne fait pas partie intégrante d'une société libre et démocratique, beaucoup ne s'entendent pas sur ce que suppose un juste processus électoral. Qui plus est, au chapitre de la conciliation d'un juste processus électoral

avec la liberté d'expression, le libellé de la Charte n'est explicite ni sur les valeurs qu'il faudrait privilégier, ni sur l'importance qu'il y a lieu d'attribuer à chacune de ces valeurs.

Bien des intervenants et intervenantes, parmi lesquels se retrouvent un nombre significatif de personnes qui ont participé aux audiences de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, n'ont pas suffisamment tenu compte des effets de la clause limitative de l'article premier en supposant que l'on ne pouvait réglementer les groupes d'intérêt ou les particuliers en raison de la présence de l'alinéa 2*b*) de la Charte qui porte sur la liberté d'expression. Après avoir soutenu que les activités qui peuvent être considérées comme une limitation raisonnable de l'expression eu égard à l'article premier ne sont pas évidentes, il importe de garder à l'esprit le contexte dans lequel des limites sont imposées à la liberté d'expression, les principes auxquels elles obéissent et leurs effets sur l'expression avant de conjecturer sur la latitude que la Constitution laisse aux groupes d'intérêt de recourir à la publicité pour faire valoir leurs positions politiques en période électorale. D'autre part, si la *Charte canadienne des droits et libertés* a eu de notables répercussions sur un grand principe du système politique canadien, à savoir la suprématie du Parlement et des assemblées provinciales, elle n'a toutefois pas altéré les institutions politiques de base du Canada, institutions dont les partis sont la figure de proue.

Les partis devraient-ils partager la scène électorale ?

Les privilèges institutionnels conférés aux partis dans le système politique canadien sont remis en question. Certains observateurs et observatrices soutiennent que le système actuel n'est pas souhaitable, que ce soit du point de vue de la représentation et de la participation populaire qu'il prône ou relativement à l'importance accordée à la liberté d'expression dans la Charte. De plus en plus, des groupes d'intérêt et des groupes minoritaires contestent la capacité des partis traditionnels de représenter les nombreux et divers intérêts économiques, culturels et sociaux qui caractérisent le Canada.

On a également critiqué un des rôles exclusifs des partis et des candidats durant les élections en disant que, parce que les élections constituaient pour la plupart des citoyens et citoyennes la seule forme de participation directe au processus politique, il ne fallait pas les décourager d'y participer d'une autre façon qu'en posant leur candidature. Cette revendication ne se justifie pas seulement par les traditionnelles notions de démocratie et de citoyenneté mais aussi dans les récentes revendications pour la liberté de parole. Cette occasion de

parler librement est particulièrement importante en période électorale, alors que la possibilité de critiquer gouvernements et candidats sans représailles est indispensable à la vitalité et à la bonne marche du processus électoral.

Le fait que les groupes d'intérêt obligent les partis à aborder des questions que ces derniers seraient, autrement, peu enclins à mettre à l'ordre du jour politique constitue un argument de plus pour autoriser les groupes d'intérêt à participer financièrement aux élections. Pour se gagner un appui national, les partis doivent satisfaire à un large éventail d'intérêts; ils sont ainsi peu disposés à parler de sujets controversés qui, par définition, mineraient leur capacité de susciter un consensus. Les groupes d'intérêt sont moins tributaires de cet aspect parce que leur base d'appui est plus étroite. Aussi peuvent-ils, par le truchement des médias, forcer les partis à prendre position sur des questions qui sans cela seraient écartées de l'ordre du jour politique. Le fait que les groupes d'intérêt rivalisent avec les partis pour occuper la scène politique laisse supposer un écart entre le rôle que devraient tenir les partis en théorie et celui qu'ils jouent en pratique.

Le principal argument militant contre une participation électorale non réglementée des groupes d'intérêt est que les dépenses électorales sapent les principes de justice et d'équité parmi les participants inscrits. L'utilisation de sommes d'argent non réglementées et dont on n'a pas à rendre compte contrevient directement aux principes premiers de notre processus électoral. La possibilité pour quiconque de disputer des élections sur un pied d'égalité financière avec les autres candidats, sans égard à la fortune personnelle de chacun, constitue une condition sine qua non et une exigence minimale d'un juste processus électoral. Les dépenses indépendantes de celles que les candidats et candidates ou les partis peuvent légalement engager, en particulier l'argent dépensé pour soutenir ou combattre les thèmes et les programmes défendus, sont contraires au principe voulant que la fortune personnelle ou des intérêts privés ne doivent pas éroder l'équité parmi les participants inscrits. La valeur de ces principes tient à ce qu'ils protègent l'intégrité d'un processus naturellement axé sur la rivalité.

Mettre sur le même pied la liberté d'expression et la capacité de dépenser en période électorale est incompatible avec les principes fondamentaux de justice et d'équité qui sous-tendent le régime électoral gouvernant les candidats et les partis. Qui plus est, la croyance selon laquelle la Charte empêcherait les pouvoirs publics de restreindre la liberté d'expression dément le fait que cette liberté a toujours été sujette à des contraintes aussi bien avant qu'après la promulgation de la Charte.

Il est vrai que les groupes d'intérêt pourraient attirer davantage l'attention sur les thèmes qu'ils désirent promouvoir s'ils étaient autorisés à dépenser sans contrôle durant les élections. Cependant, la restriction de cette capacité n'empêche pas la liberté d'expression, qui peut prendre la forme de la communication des idées auprès d'interlocuteurs intéressés (par exemple, par téléphone, par du porte-à-porte ou par des bulletins adressés périodiquement aux membres). Les limites financières restreignent la capacité de diffuser cette information à un large auditoire en période électorale par le truchement des médias. Le heurt entre ces deux valeurs antagoniques — la liberté d'expression d'un côté, l'équité et l'impartialité de l'autre — survient lorsque la liberté d'expression est assimilée au droit de dépenser de l'argent.

À l'instar de toutes les revendications fondées sur des droits, les arguments en faveur des exigences de la liberté d'expression peuvent aussi devenir des arguments contraires à ces exigences. Quand on dit que la liberté d'expression doit rester sans entrave, en particulier durant les élections, il faut aussi considérer qu'un corollaire de la liberté d'expression est la faculté de bénéficier d'un exposé équilibré sur les questions débattues, notamment de la part des personnes qui briguent un mandat public. Parce que les écarts entre les moyens financiers influent directement sur la capacité de communiquer son propre message, on ne peut présumer que la non-réglementation de la publicité favoriserait l'expression complète et équilibrée de tous les points de vue — favorables ou opposés — sur les questions électorales pertinentes. Si la liberté d'expression signifie plus que le droit de dépenser de l'argent, on peut alors affirmer que la limitation des dépenses électorales engagées par les groupes d'intérêt la favorise plutôt qu'elle ne la restreint en veillant à ce que des personnes ou des groupes fortunés ne modifient pas l'ordre du jour politique en monopolisant les médias. Cet argument est corroboré par un jugement de la Cour suprême qui dit que la libre expression, du moins dans un contexte commercial, protège l'auditeur autant que l'interlocuteur :

> Au-delà de sa valeur intrinsèque en tant que mode d'expression, l'expression commerciale qui, répétons-le, protège autant celui qui s'exprime que celui qui l'écoute, joue un rôle considérable en permettant aux individus de faire des choix économiques éclairés, ce qui représente un aspect important de l'épanouissement individuel et de l'autonomie personnelle. (*Ford* 1988, 767.)

Alors que la Cour statuait sur la liberté d'expression dans le domaine commercial, son interprétation aboutissait essentiellement au fait que le discours joue un rôle déterminant en permettant aux individus de faire des choix économiques éclairés, ces choix sont une dimension importante de l'épanouissement individuel et de l'autonomie personnelle. Ce raisonnement est encore plus pertinent dans le domaine électoral où un vote éclairé constitue l'activité politique essentielle de la plupart des individus.

Néanmoins, soutenir que la liberté d'expression n'est pas absolue et qu'elle doit être mesurée dans le cadre institutionnel et constitutionnel du système politique et électoral canadien ne veut pas dire pour autant que les partis ont un droit d'occupation exclusif de la scène électorale et que les groupes d'intérêt ne sont pas ou ne devraient pas être autorisés à contribuer au processus électoral. L'argument selon lequel la participation des groupes d'intérêt peut rehausser le processus électoral en offrant une autre tribune que celle des partis politiques existants n'est pas sans mérite, loin de là. Au surplus, dans la mesure où les groupes d'intérêt ne sont pas subordonnés à un parti politique quelconque, ils peuvent remplir une fonction importante — laquelle serait, autrement, l'apanage exclusif des médias — qui consiste à contrôler et à dénoncer l'incohérence des positions politiques prises par les partis et les candidats et leur refus d'aborder des questions clés qui prêtent à controverse sur le plan philosophique. Cette opinion revêt encore plus d'actualité après l'enchâssement de la liberté d'expression dans la Charte.

La Cour suprême a fait savoir de façon non équivoque qu'elle considère la liberté d'expression comme une des valeurs démocratiques les plus importantes. Par exemple, dans l'affaire *Ford c. Procureur général du Québec* (1988), l'un des jugements de la Cour suprême les plus attendus, elle a déterminé à l'unanimité que la disposition de la *Charte de la langue française* portant sur l'affichage commercial unilingue était en désaccord avec la garantie constitutionnelle de la liberté d'expression. Cette charte stipulait que les affiches dans les endroits publics, la publicité commerciale et les raisons sociales devaient être uniquement françaises. En concluant que l'expression commerciale était un droit fondamental, voire un droit « intrinsèque », la Cour a donné à la liberté d'expression un sens très large, rejetant l'argument voulant que la liberté de parole ne doive pas s'appliquer dans le cas des organisations commerciales (*ibid.*, 767).

Dans un jugement ultérieur portant sur la liberté de parole (*Irwin Toy* 1989), la Cour a précisé sa conclusion précédente voulant

que l'affichage commercial constitue une activité protégée, en maintenant que toute activité qui vise ou cherche à donner un sens a nécessairement une valeur expressive[3] et tombe de prime abord dans les limites de la garantie de la liberté d'expression (*ibid.*, 927). Quoique la majorité des membres de la Cour ait appuyé les restrictions prévues à l'article premier de la Charte, le juge William McIntyre, en désaccord, donna une interprétation extrêmement large au terme « liberté d'expression », étant d'avis que la Cour ne devrait appuyer les restrictions à la liberté d'expression que dans une situation d'urgence ou à moins d'y être contrainte :

> La liberté d'expression, que ce soit au niveau politique, religieux, artistique ou commercial, ne devrait pas être supprimée, sauf dans une situation d'urgence ou à moins d'en être contraint, et ce uniquement dans une certaine limite et pendant une période nécessaire pour assurer la protection de la communauté. (*Irwin Toy* 1989, 1009.)

La Cour a élargi davantage son interprétation de la liberté d'expression dans l'affaire *R. c. Keegstra* (1990) en maintenant, dans un jugement partagé 4 à 3, que la liberté de parole décrite à l'alinéa 2*b*) de la Charte assure la protection de toutes les formes d'expression, y compris les communications qui encouragent volontairement les sentiments de haine à l'égard d'un groupe identifiable. Écrivant au nom de la majorité, Brian Dickson, alors président du tribunal, a laissé entendre que, même s'il était peu enthousiaste à l'idée de restreindre la liberté de parole en ce qui concerne les questions d'ordre politique, la propagande haineuse, « s'éloignant quelque peu de l'esprit du paragraphe 2(b) », constitue une infraction plus facile à justifier que d'autres violations de la liberté de parole (*R. c. Keegstra* 1990, 187). Néanmoins, quoiqu'il ait maintenu que la loi fédérale rendant illégale la distribution de littérature haineuse soit une limite raisonnable, le juge Dickson a fermement indiqué que la liberté de parole, en particulier en politique, est au cœur des valeurs démocratiques :

> Le lien qui existe entre la liberté d'expression et le processus politique est peut-être le pivot de la garantie mentionnée au paragraphe 2(b). La nature de ce lien découle en grande partie de la volonté démocratique qui prévaut au Canada. La liberté d'expression est un aspect déterminant de l'engagement démocratique, non seulement parce qu'elle permet de choisir les meilleures parmi une grande variété d'options, mais aussi parce qu'elle aide à assurer que la participation au processus politique demeure accessible à tous les individus. Une

> telle participation doit supporter dans une large mesure l'idée que toute personne mérite d'être traitée également avec respect et dignité. L'État ne peut donc empêcher ou condamner une opinion politique sans causer préjudice, dans une certaine mesure, à la démocratie qui règne au Canada et aux principes d'égalité pour tous qui y sont associés. (*R. c. Keegstra* 1990, 185.)

Selon les commentaires du juge Dickson, il est fort probable que les tribunaux donnent raison à ceux et celles qui contesteraient la restriction de la liberté d'expression des individus et des groupes d'intérêt lors d'une élection. Quoique la notion d'enchâssement ne signifie pas que les principes de justice et d'équité ne constituent plus des objectifs constitutionnels valables, elle signifie que le respect de ces principes exigera que le gouvernement démontre le bien-fondé de toute restriction imposée aux droits touchés — dans ce cas, la liberté d'expression.

La question qu'il faut se poser, cependant, n'est pas de savoir si l'activité des groupes d'intérêt doit être encouragée ou empêchée. La question est la suivante : Compte tenu du rôle central joué par les partis dans le processus politique, jusqu'à quel point les groupes d'intérêt peuvent-ils participer financièrement aux élections sans miner de façon notable et irréparable les principes fondamentaux du système dans lequel nous exerçons notre autoréglementation, nous choisissons notre gouvernement et nous hiérarchisons nos préférences ?

LES LIMITES IMPOSÉES AUX GROUPES D'INTÉRÊT

Dès 1966, alors que le Comité des dépenses électorales, connu sous le nom de comité Barbeau, proposait une limitation partielle des dépenses des candidats et des candidates[4], on a admis que ces limites n'auraient de sens que si elles s'accompagnaient d'une réglementation des activités des autres participants aux élections. Pour éviter que les groupes d'intérêt ne faussent les plafonds de dépenses imposés aux candidats, le comité recommanda qu'on interdise à tous les groupes autres que les partis enregistrés et les candidats de recourir à la publicité payante pour appuyer ou combattre directement un candidat ou un parti durant une élection. La recommandation se lisait comme suit :

> Le Comité ne désire aucunement en entraver l'activité ordinaire. Toutefois, le Comité s'est rendu compte, grâce à l'expérience acquise dans d'autres pays, que si l'on permet à ces groupements de participer activement à une campagne électorale, toute limitation ou contrôle appliqués aux partis politiques ou aux candidats seront

> inefficaces. Aux États-Unis, par exemple, des comités « ad hoc » comme les « Amis de John Smith » ou les « Partisans de John Doe », surgissent spontanément afin d'appuyer un candidat ou un parti. Ces comités rendent futiles la limitation des dépenses électorales et le rapport que doivent présenter les partis et les candidats. (Canada, Comité 1966, 50.)

En recommandant que la publicité émanant de groupes d'intérêt soit prohibée durant les élections, le comité admettait que ces restrictions « peuvent brimer leur liberté d'action », mais justifiait sa décision en expliquant qu'en l'absence de telles restrictions, toute tentative de limiter puis de contrôler les dépenses électorales serait sans effet. La recommandation se lisait comme suit :

> Qu'il ne soit permis à aucune association ou organisme autre que les partis enregistrés et les candidats désignés pour représenter leur parti d'acheter des émissions à la radio ou à la télévision, de recourir à des annonces payantes dans les journaux et les périodiques et d'utiliser les envois directs par la poste, les annonces ou panneaux-réclames afin d'appuyer ou de combattre un parti ou un candidat, à compter du jour de l'émission des brefs d'élection jusqu'au jour suivant le scrutin. (Canada, Comité 1966, 50.)

D'une façon générale, les recommandations du comité Barbeau furent ignorées jusqu'à ce qu'au début des années 70, un certain nombre de facteurs favorisent une réouverture du débat sur le financement des partis et les dépenses électorales (Seidle et Paltiel 1981, 231). En 1971, la Chambre des communes mit sur pied un Comité spécial des dépenses électorales (connu sous le nom de comité Chappell), qui recommande qu'on apporte à la *Loi électorale du Canada* plusieurs modifications similaires à celles que recommandait le rapport Barbeau. Pour réduire le coût des élections fédérales, comme l'avait souhaité le comité Barbeau, le comité Chappell recommanda qu'on fixe, tant pour les partis que pour les candidats et candidates, des limites aux dépenses électorales (Canada, Chambre des communes 1971, 13:20). À l'instar du comité Barbeau, le comité Chappell fonda l'efficacité des plafonds imposés aux partis et aux candidats sur le principe voulant que les groupes d'intérêt ne participent pas au processus électoral. Là où il différait, cependant, c'était dans l'interdiction qu'il prônait de toutes dépenses, directes ou indirectes, engagées par des groupes d'intérêt. La recommandation se lisait comme suit :

a) Nous recommandons qu'au cours d'une élection, toutes les dépenses électorales soient approuvées par l'agent officiel approprié d'un candidat ou d'un parti enregistré [...].
c) Nous recommandons que toute personne, société, association ou tout parti enregistré qui, directement ou indirectement, a des frais ou fait des dépenses de cette nature, ou qui, entre les élections, a des frais ou fait des dépenses au nom de tout parti enregistré sans l'autorisation de l'agent officiel approprié, soit coupable d'infraction à la Loi.
d) Nous recommandons que tout candidat, ou agent officiel d'un candidat ou d'un parti enregistré, qui autorise des dépenses électorales autres que celles qu'autorise la Loi, soit reconnu coupable d'infraction à la Loi et de manœuvre frauduleuse. (Canada, Chambre des communes 1971, 13 : 18.)

La loi adoptée en 1974 interdisait aux groupes d'intérêt d'engager des dépenses visant à promouvoir ou à combattre un candidat ou un parti. On considérait qu'un particulier avait fait des dépenses d'élections si, au cours de la période électorale, il avait utilisé des installations de radiodiffusion et avait obtenu ou autorisé la publication d'une annonce dans un périodique, ou diffusé du matériel publicitaire dans le dessein de favoriser ou de contrer un candidat ou un parti enregistré (Canada, *Loi électorale*, paragraphe 70.1(3)). Comme le rapport Barbeau, la Loi reflétait la crainte que ces restrictions n'aient des conséquences néfastes sur la liberté d'expression individuelle. En voulant minimiser l'effet des règlements sur la participation électorale des groupes d'intérêt, la Loi comportait une importante clause d'exonération de poursuite. Elle autorisait les groupes d'intérêt à engager des dépenses en vue d'appuyer un candidat ou un parti enregistré ou de lutter contre lui à la condition qu'il soit prouvé que ces dépenses ont été engagées de bonne foi dans le dessein de rallier un soutien autour des positions de l'individu sur une question d'intérêt public ou pour servir les objectifs d'une organisation non partisane. La clause d'exonération de poursuite judiciaire pour cause de « bonne foi » se lisait comme suit :

70.1 (4) Nonobstant toute disposition particulière du présent article, une personne poursuivie en raison d'une infraction [...] à la présente loi peut s'exonérer de cette poursuite en établissant qu'elle a [...] engagé des dépenses d'élection
a) en vue d'obtenir un appui aux idées qu'elle a sur une question d'intérêt public ou de promouvoir les buts de toute organisation ou association qui n'est pas un parti politique ni une organisation ou association d'un caractère politique partisan, dont elle était membre et au nom de laquelle ces dépenses ont été engagées; et

b) de bonne foi et non dans un dessein ayant un rapport avec les dispositions de la présente loi qui limitent le montant des dépenses d'élection que peut engager toute autre personne au titre de la conduite ou de la direction d'une élection.

Il est ensuite rapidement apparu que l'application de cette clause n'était pas sans poser des problèmes et que, par conséquent, cette disposition pouvait éventuellement neutraliser les fondements de la réglementation des dépenses des groupes d'intérêt. Les difficultés d'application de la clause sur l'exonération de poursuite sont apparues après qu'un individu a été acquitté d'une accusation d'avoir enfreint la loi nonobstant l'absence constatée de toute position politique claire. Dans cette affaire, il était question des dépenses engagées par Donald Roach, président d'une section locale du syndicat des employés de la Société de logement de l'Ontario. À la demande des membres de sa section, M. Roach loua, la veille des élections de 1976 dans le comté d'Ottawa–Carleton, un avion afin d'arborer dans les airs une banderole avec le message suivant : « O.H.C. Employees 767 C.U.P.E. vote but not Liberal ». En soutenant que l'incident contrevenait aux dispositions touchant la participation électorale des groupes d'intérêt, le gouvernement a argué que le message ne portait pas sur une question d'intérêt public et qu'il ne contribuait pas à la réalisation des objectifs d'une association politique non partisane. Le président du tribunal ne fut pas de cet avis et déclara que le message constituait une tentative légitime de s'opposer au programme anti-inflationniste du gouvernement et de promouvoir la politique de la section locale 767 du Syndicat canadien de la fonction publique plutôt qu'une tentative « de s'immiscer dans l'élection d'une manière partisane » (*R. c. Roach* 1977).

L'acquittement de M. Roach souleva la question de savoir si en vertu de la clause de « bonne foi » on pouvait ou non distinguer adéquatement la promotion de dossiers politiques de la promotion de candidats et de partis. La décision du tribunal soulevait précisément la question de savoir s'il était nécessaire que le message publicitaire en tant que tel se rapporte à une question d'intérêt public ou si l'individu ou l'organisation ayant commandité le message pouvait soulever, après coup, une question d'intérêt public. La question ne fut pas réglée en appel. Le juge de la Cour d'appel établit non seulement que M. Roach n'avait pas engagé de dépenses d'élection dans le but d'appuyer un candidat ou un parti enregistré ou de lutter contre lui, mais aussi que le gouvernement n'avait pas réussi à démontrer que M. Roach n'exprimait pas le point de vue de son association sur une question d'intérêt public (*R. c. Roach* 1978).

L'acquittement de M. Roach suscita aussi une incertitude croissante quant aux types d'activités électorales qui étaient permises en vertu de la clause de « bonne foi ». Les membres du personnel électoral furent inondés de demandes émanant de personnes désireuses d'en savoir plus sur l'interprétation de la Loi. En outre, dans son rapport statutaire de 1979, le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, signala de nombreux cas où des personnes s'étaient soustraites à des poursuites judiciaires en invoquant la clause de bonne foi. Il estimait que cette disposition avait eu pour effet d'entacher la crédibilité des restrictions de dépenses imposées aux candidats et aux partis :

> Les candidats et les partis politiques doivent se plier aux interdictions que la Loi leur impose quant à la période au cours de laquelle il leur est permis de faire de la publicité comme dans les sommes qu'ils peuvent consacrer à promouvoir leur élection. La Loi ne prévoit cependant pas de restrictions pour les personnes, groupes ou associations qui agissent en toute bonne foi. Cela paraît anormal et, si une telle situation devait persister, elle pourrait réduire considérablement l'efficacité des efforts déployés en vue de contrôler les dépenses d'élection. Cet aspect de la Loi devrait, je crois, être examiné par le Parlement. (Canada, Élections 1979, 26.)

M. Hamel réitéra ses inquiétudes à ce sujet dans son rapport statutaire de 1980, en concluant que la défense de bonne foi rendait difficile l'application de l'intention de la Loi pour la raison qu'il était « pratiquement impossible de faire la preuve de mauvaise foi ou de connivence entre groupes ou individus qui ont engagé de telles dépenses » (Canada, Élections 1980, 22). Trois ans plus tard, dans son rapport statutaire, M. Hamel proposa que l'on retire cette clause et que l'on interdise aux individus et aux groupes d'intérêt d'engager des dépenses en vue d'appuyer directement un candidat ou un parti ou de s'y opposer :

> Dans sa version actuelle, l'article permet à toute personne et à toute organisation ou association à caractère non politique [...] de favoriser ou de contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti enregistré. La personne ou l'organisation peut en effet se soustraire à une poursuite judiciaire si elle soutient, en établissant sa bonne foi, qu'elle cherchait à promouvoir une « question d'intérêt public » ou « les buts de l'organisation », même s'il n'en est pas fait état dans sa publicité [...]. [Ces personnes] ont versé des sommes d'argent illimitées pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti

> enregistré et n'ont pas eu à rendre compte de leur provenance ni de leur affectation. (Canada, Élections 1983, 74.)

M. Hamel craignait que la clause de bonne foi ne nuise à l'efficacité des plafonds de dépenses. La Loi fut donc modifiée en 1983; elle interdisait explicitement aux individus ou aux groupes d'intérêt toute tentative de s'opposer financièrement aux candidats ou aux partis en période électorale mais leur permettait en revanche d'appuyer financièrement des candidats ou des partis lorsqu'ils y étaient autorisés. La disposition stipulait que quiconque engageait des dépenses électorales (à l'exception des candidats ou de leurs agents officiels) était coupable d'avoir violé la Loi :

> 70.1 (1) Quiconque autre que
> *a)* un candidat, agent officiel ou toute autre personne agissant au nom d'un candidat à la connaissance et avec le consentement de celui-ci, ou
> *b)* un agent enregistré d'un parti enregistré agissant dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés à ce titre ou une autre personne agissant au nom d'un parti enregistré à la connaissance et avec le consentement de celui-ci, entre la date d'émission du bref d'une élection et le lendemain du jour du scrutin, engage des dépenses d'élection est coupable d'une infraction à la présente loi.

Les dépenses d'élection sont définies comme des frais engagés « dans le but de favoriser ou de contrecarrer directement, en période électorale, un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier » (Canada, *Loi électorale*, paragraphe 2(1)). La Loi n'empêchait pas les groupes d'intérêt d'engager des dépenses visant à promouvoir des dossiers particuliers pour autant que le message transmis ne soit pas directement relié à un parti ou à un candidat. En défendant la Loi, le gouvernement soutenait en fait que ces dispositions ne portaient pas atteinte à la liberté d'expression, car elles permettaient aux groupes d'intérêt de dépenser des montants illimités pour faire valoir leur point de vue sur certaines questions :

> Le paragraphe 70.1 n'empêche pas les individus et les groupes autres que les candidats ou les partis d'exercer leur droit de libre expression [...]. Les individus et les groupes restent libres de consacrer autant d'argent qu'ils le souhaitent, en période électorale, à faire connaître leur position sur certains dossiers électoraux pour autant que ces dépenses ne soient pas engagées dans le dessein de favoriser ou de

> contrecarrer *directement* des partis politiques ou des candidats. (Canada, Procureur 1984, 1re plaidoirie, 76 et 77.)

Lors du débat parlementaire, les membres des trois partis reconnurent que ces modifications risquaient de nuire à la liberté d'expression telle qu'énoncée dans la Charte, mais justifiaient néanmoins le retrait de la clause d'exonération de poursuite pour cause de bonne foi afin de préserver les valeurs de justice et d'équité lors des élections (Canada, Chambre des communes 1983, 28295–28299).

Par la suite, la National Citizens' Coalition obtint l'invalidation de la Loi pour cause de violation de la liberté d'expression. Dans sa décision, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta déclara que le gouvernement n'avait pas démontré la nécessité des règlements touchant les dépenses des groupes d'intérêt et que, par conséquent, la législation n'avait pas lieu d'être, eu égard à l'article premier de la Charte. Le juge, Donald Medhurst indiqua que la législation ne se justifierait que si le gouvernement pouvait établir la preuve qu'en l'absence de pareilles dispositions, il se produirait des méfaits ou des préjudices :

> La prudence est de mise pour veiller à ce que la liberté d'expression [...] ne soit pas arbitrairement ou indûment brimée. La crainte que des méfaits se produisent n'est pas une raison suffisante pour imposer des limites à ce droit. Il faudrait prouver qu'on a réellement ou très vraisemblablement porté atteinte à une valeur de la société avant de tenir une limitation pour justifiée. (*National* 1984, 453.)

En concluant que le dossier des méfaits causés par des groupes d'intérêt était insuffisant[5], le juge Medhurst ne précisa pas pourquoi la preuve soumise ne passait pas le test empirique. Que les arguments du gouvernement n'aient pas satisfait aux exigences moindres du critère de « probabilité de préjudice » signifiait rien de moins aux yeux du juge Medhurst que seule la « preuve de préjudice réel » l'aurait convaincu de la nécessité de cette limitation. Le critère empirique du juge Medhurst posait un grave problème en ce qu'il faisait peser sur le gouvernement des contraintes difficiles à satisfaire à moins que ne survienne un cas de corruption flagrante. Comment le gouvernement aurait-il pu satisfaire aux critères rigides du juge Medhurst et prouver que l'absence de limites sur un droit de la Charte entraînerait la preuve d'un préjudice réel sinon en constatant qu'un préjudice a déjà été causé ?

L'insuffisance du critère du juge Medhurst ne réside pas seulement dans son degré extrême de difficulté, pour ne pas dire d'impossibilité,

à être satisfait, mais dans le fait que le juge Medhurst n'ait pas abordé la question de savoir si la limitation aux dépenses des groupes d'intérêt pour faire connaître leurs vues était un objectif louable. Les règlements touchant les dépenses des groupes d'intérêt n'ont pas été évalués dans le contexte de la réglementation générale du financement des élections, et ce, en dépit de l'insistance des pouvoirs publics à dire que ces règlements ne peuvent être interprétés qu'à la lumière des principes du processus électoral :

> [...] en évaluant le fondement des limites imposées aux tiers, le tribunal doit juger de la rationalité du régime réglementaire visant les dépenses électorales afin de déterminer s'il favorise l'égalité des chances électorales. (Canada, Procureur 1984, 2e plaidoirie, 5.)

La décision fut rendue avant que la Cour suprême ne formule les critères d'évaluation du caractère raisonnable des dispositions réputées entrer en contradiction avec un droit protégé. La Cour a indiqué que seule une loi portant sur des questions « urgentes et importantes », dans une société libre et démocratique, pourra limiter un droit protégé (*R. c. Oakes* 1986, 138 et 139). En plus de procéder à cette évaluation, la Cour a énoncé les objectifs suivants :

> i) Les mesures prises doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif et ne sauraient être arbitraires, inéquitables ou basées sur des considérations irrationnelles;
> ii) elles devraient porter « le moins possible » atteinte au droit en question; et
> iii) leurs effets devraient être proportionnels à l'objectif. (*R. c. Oakes* 1986, 139.)

Bien qu'on en soit réduit à la conjecture quant à savoir comment la Cour suprême aurait pu statuer sur l'affaire *National Citizens' Coalition* (1984) à la lumière de ces principes, il est clair cependant que la Cour n'a pas besoin de « preuve de préjudice réel » pour justifier la législation au regard de l'article premier de la Charte. En fait, la Cour a prescrit la prudence « afin d'éviter des normes rigides et inflexibles » au moment de justifier la législation (*R. c. Edwards* 1986, 768 et 769).

Il est difficile de prédire comment la Cour suprême aurait statué dans le cas de la National Citizens' Coalition. Reste qu'on peut faire un certain nombre d'observations. L'objectif législatif d'assurer un processus électoral juste et équitable aurait certainement satisfait au premier critère. La Cour a rarement trouvé un objectif inconstitutionnel,

ce qui n'a rien d'étonnant puisque les pouvoirs publics promulguent généralement les lois à des fins louables. C'est dans la deuxième partie de l'examen que le gouvernement pourrait éprouver quelques difficultés à défendre la loi relativement à l'article premier de la Charte : La loi a-t-elle porté le moins possible atteinte à la liberté d'expression ? C'est là une question essentielle pour la Cour car souvent, une loi satisfait ou ne satisfait pas au critère de l'article premier selon que le gouvernement a réussi ou non à convaincre la Cour qu'aucune mesure moins restrictive ne permettait l'atteinte de cet objectif d'intérêt public. Pour satisfaire à ce critère, l'argument n'équivaudrait vraisemblablement à rien de moins que l'interdiction pour les groupes d'intérêt de s'opposer financièrement aux partis et aux candidats, ce qui assurerait la recevabilité et l'équité des règlements visant les dépenses des participants enregistrés[6].

De plus, la difficulté de mesurer le degré de préjudice fut un facteur qui intervint dans la décision législative de ne pas imposer un régime d'inscription, des limites aux dépenses pour la promotion de dossiers politiques, la divulgation de la source des dons et l'établissement de rapports au même titre que les candidats et les partis (Canada, Procureur 1984, 1re plaidoirie, 85 et 86). Malgré cet argument selon lequel aucune autre mesure appropriée n'existait, on peut penser que le gouvernement serait tenu d'expliquer pourquoi il n'a pas recouru à des limites moins restrictives que l'interdiction pour les groupes d'intérêt de commanditer des publicités qui associent clairement les questions politiques avec la promotion de candidats ou de partis. En pareils cas, il lui aurait été difficile de trouver un argument convaincant démontrant que même les plus faibles velléités de lier des dossiers avec la promotion de candidats et candidates pourrait nuire à l'intégrité des règlements sur les dépenses.

Un autre argument qui sera vraisemblablement mis de l'avant dans une éventuelle remise en cause de ces dispositions ou d'une législation comparable consistera à voir si oui ou non le recours à la publicité pour promouvoir des dossiers politiques en période électorale, sans possibilité de les associer aux positions officielles des candidats ou des partis, constitue une restriction indue de la liberté d'expression. Pour que les citoyens et citoyennes aient une influence déterminante dans le choix et dans l'appréciation des gouvernements, il est nécessaire de leur permettre de critiquer les candidats et candidates qui briguent une charge publique. Cette possibilité est d'autant plus importante quand vient le temps de juger les pouvoirs publics en période électorale. Les tentatives d'empêcher la critique des politiciens et des politiciennes en exercice ou des gouvernements en place sont considérées

par certains comme des efforts visant à mettre les partis établis à l'abri de la critique des groupes d'intérêt dont la position sur une question précise est si ferme qu'ils sont disposés à user de toutes leurs ressources financières pour persuader leurs concitoyens et concitoyennes d'adhérer à leur point de vue.

Si la Cour se rendait à cet argument, il appartiendrait au gouvernement de démontrer qu'il n'existait aucun moyen d'autoriser les groupes d'intérêt à « citer des noms » (par exemple, les difficultés d'application de la Loi quant au maintien de limites valables sur le montant des dépenses) tout en assurant l'efficacité des règlements touchant les dépenses des candidats et des partis.

On n'a pas fait appel du jugement dans la cause *National Citizens' Coalition* (1984), pas plus qu'on a adopté une nouvelle loi[7]. Bien que la décision ne s'applique qu'à l'Alberta, le commissaire aux élections fédérales, Joseph Gorman, a décidé qu'aucun groupe d'intérêt ne serait poursuivi pour ses dépenses électorales. Selon Huguette Collins, l'ancienne adjointe administrative de M. Gorman, cette décision fut motivée par le fait qu'il serait déraisonnable, dans une élection fédérale, d'assujettir les habitants d'une province à une réglementation donnée alors que les autres provinces seraient soumises à d'autres règles (Entrevue, Collins 1987). Bien que deux élections fédérales aient eu lieu depuis que cette décision a été rendue, l'élection de 1984 ne s'est pas soldée par une hausse sensible des dépenses des groupes d'intérêt. Cela n'est pas étonnant compte tenu du moment auquel la décision de ne pas appliquer la Loi a été prise (soit durant la période électorale) ainsi que des incertitudes et des problèmes organisationnels que cela a vraisemblablement entraîné pour les groupes d'intérêt.

L'élection fédérale de 1988

En 1988, des groupes autres que les partis politiques sont intervenus de façon marquante dans une élection fédérale. Les dépenses engagées de façon indépendante par des groupes d'intérêt, des particuliers, des entreprises et des syndicats ont dépassé les 4,7 millions de dollars, les principaux bailleurs de fonds étant l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, le Réseau pro-Canada, la National Citizens' Coalition, le gouvernement de l'Alberta et la Coalition Campagne vie. Il est difficile d'établir avec exactitude l'ampleur des sommes déboursées par des tiers pendant l'élection de 1988. La raison est que, ayant alors décidé de ne pas appliquer les règlements en matière de dépenses électorales[8], on n'a exercé aucun contrôle officiel sur les déboursés des participants autres que les candidats et les partis enregistrés.

En effet, le chiffre de 4,7 millions de dollars (voir le tableau 1.1) ne représente pas le total des sommes engagées par les organismes autres que les partis, mais une approximation basée sur des recherches indépendantes, une analyse de 14 quotidiens à l'échelle du pays ainsi que des entrevues avec les représentants et représentantes des principaux groupes d'intérêt intervenus dans la campagne[9]. Ce chiffre constitue une sous-évaluation en ce qu'il ne tient pas compte des dépenses engagées par les petits groupes et les individus, ni des messages diffusés à la radio et à la télévision[10]. Autre considération importante, les chiffres cités pour les dépenses des groupes d'intérêt ne concernent que la publicité et ne tiennent pas compte de la valeur du travail bénévole, des coûts internes de l'organisation ou des frais administratifs. L'importance financière de l'intervention des groupes d'intérêt est donc plus grande que ne l'indiquent ces données. Une fois cette mise en garde formulée, il faut toutefois souligner que l'écart entre les chiffres avancés et le total des dépenses publicitaires engagées n'est sans doute pas considérable parce que ces chiffres représentent les sommes versées par les groupes les plus importants.

Tableau 1.1
Estimation des dépenses publicitaires des groupes d'intérêt lors des élections
(en dollars)

Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi	2 307 670
National Citizens' Coalition	150 000
Gouvernement de l'Alberta	727 000
Réseau pro-Canada	752 247
Coalition Campagne vie	75 000
Autres (partisans et adversaires du libre-échange; autres questions sans rapport avec ce dossier)	717 187
Total	4 729 104

Sources : Données tirées des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Chiffres établis à partir de l'analyse de la publicité des groupes d'intérêt parue au cours de la campagne dans 14 journaux (voir la note 9). Données provenant aussi du *Rapport de vérification de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi*, section intitulée « Rapport des rentrées de fonds et déboursés » à la clôture de l'exercice, le 31 mars 1989 et des entrevues avec Peter Bleyer (1990) et David Somerville (1990).

Note : Ne comprend pas la publicité faite à la radio ou à la télévision, sauf celle de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi contenue dans le « Rapport des rentrées de fonds et déboursés ».

À première vue, les dépenses des groupes d'intérêt semblent mineures (voir le tableau 1.2) en comparaison avec les sommes versées par les candidats et les partis enregistrés : elles représentent 8 % de

l'ensemble des dépenses électorales. Toutefois, les dépenses des groupes d'intérêt sont essentiellement des dépenses publicitaires : c'est pourquoi il est plus pertinent à cet égard de les comparer aux dépenses des partis et des candidats. Comme on le voit au tableau 1.3, les groupes d'intérêt ont dépensé des sommes correspondant à 40 % du total des dépenses publicitaires des trois grands partis.

Tableau 1.2
Dépenses électorales des candidats, des partis et des groupes d'intérêt

	$	%
Candidats	31 341 404	54
Partis	22 425 849	38
Groupes d'intérêt	4 729 104	8
Total	58 496 357	100

Sources : Canada, Élections Canada 1988 et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Les tableaux 1.4 et 1.5 montrent que les dépenses des groupes d'intérêt n'étaient pas également réparties selon les questions débattues. La publicité indépendante a porté avant tout sur l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, et les sommes consacrées à sa promotion étaient quatre fois supérieures à celles dépensées par ses adversaires. Parmi les trois partis, seul le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) était en faveur du libre-échange : les dépenses indépendantes consacrées au thème principal de sa campagne lui ont conféré un avantage beaucoup plus important que celui qu'ont obtenu les libéraux ou les néo-démocrates dans la campagne publicitaire contre le libre-échange.

Tableau 1.3
Dépenses publicitaires des groupes d'intérêt en pourcentage de celles engagées par les partis
(en dollars)

Dépenses des partis (PC, PLC, NPD)	11 705 209
Dépenses des groupes d'intérêt	4 729 104
Dépenses publicitaires des groupes d'intérêt par rapport à celles engagées par les partis	0,40 $

Sources : Canada, Élections Canada 1988 et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

Tableau 1.4
Comparaison des dépenses publicitaires des partisans du libre-échange et du parti et des candidats conservateurs
(en dollars)

Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi	2 307 670
Gouvernement de l'Alberta	727 000
National Citizens' Coalition	150 000
Autres partisans du libre-échange	454 234
Total des dépenses publicitaires des partisans du libre-échange	3 638 904
Publicité du Parti progressiste-conservateur du Canada	4 716 737
Publicité des candidats conservateurs	7 462 877
Total de la publicité faite par les conservateurs	12 179 614
Dépenses publicitaires des partisans du libre-échange pour chaque dollar engagé par le parti et les candidats conservateurs	0,30 $

Sources : Canada, Élections Canada 1988 et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Tableau 1.5
Comparaison des dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange, des partis et des candidats libéraux et néo-démocrates
(en dollars)

Réseau pro-Canada	752 247
Autres adversaires du libre-échange	126 101
Total des dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange	878 348
Publicité du PLC	3 860 286
Publicité des candidats libéraux	5 857 051
Total	9 717 337
Dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par le parti et les candidats libéraux	0,09 $
Publicité du NPD	3 128 186
Publicité des candidats néo-démocrates	3 413 027
Total	6 541 213
Dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par le parti et les candidats néo-démocrates	0,13 $
Dépenses publicitaires des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par le parti et les candidats libéraux et néo-démocrates	0,05 $

Sources : Canada, Élections Canada 1988 et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PLC : Parti libéral du Canada.

En effet, à chaque dollar dépensé en publicité par le PC ou ses candidats et candidates se sont ajoutés 0,30 $ de dépenses indépendantes en faveur du libre-échange, tandis que le dollar publicitaire conjugué des libéraux et des néo-démocrates n'était augmenté que de 0,05 $ par les dépenses à ce titre des adversaires du libre-échange. Il importe cependant de garder à l'esprit que l'on ne compare pas les sommes consacrées à la question du libre-échange par les groupes d'intérêt et les partis, car les chiffres cités pour les partis correspondent à la totalité de leurs dépenses publicitaires. Si les tableaux présentés ici permettent d'évaluer la publicité des groupes d'intérêt par rapport à celle de chacun des partis, le tableau 1.6 offre les chiffres les plus révélateurs, car ils permettent d'esquisser la même comparaison à l'échelle nationale. En effet, la très grande majorité des dépenses des groupes d'intérêt visaient une campagne nationale pour ou contre le libre-échange. De même, entre les partis, l'essentiel du débat sur le libre-échange a eu lieu à l'échelle nationale plutôt qu'entre les candidats. Le tableau 1.6 montre que les partisans et les partisanes du libre-échange ont dépensé 0,77 $ pour chaque dollar publicitaire du PC, tandis que ses adversaires n'ont versé que 0,13 $ pour chaque dollar engagé par les deux partis hostiles à l'accord.

Tableau 1.5
Dépenses publicitaires des partisans du libre-échange par rapport à celles engagées par les partis
(en dollars)

Dépenses des partisans du libre-échange pour chaque dollar engagé par les conservateurs	0,77
Dépenses des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par les libéraux	0,23
Dépenses des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par les néo-démocrates	0,28
Dépenses des adversaires du libre-échange pour chaque dollar engagé par les libéraux et les néo-démocrates	0,13

Sources : Canada, Élections Canada 1988 et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

Les dépenses de groupes indépendants pendant la campagne électorale de 1988 ont miné les principes de justice et d'équité. Par les positions qu'elle a défendues, la publicité des groupes d'intérêt a accordé un avantage disproportionné à l'un des partis. À l'échelle nationale, au chapitre de la promotion du libre-échange — qui constituait pour lui le grand thème de la campagne électorale —, le PC a reçu de groupes indépendants un soutien financier presque quatre fois plus

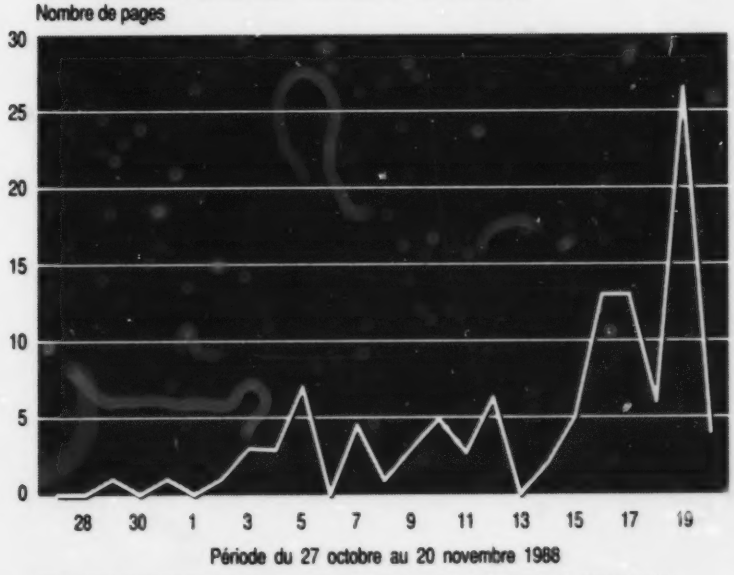
grand que l'appui obtenu par le Parti libéral du Canada (PLC) ou le Nouveau Parti démocratique (NPD) de la part de groupes opposés au libre-échange. Il n'y a pas lieu de croire que les dépenses de l'Alliance aient été coordonnées avec les efforts du PC pour promouvoir le libre-échange, mais même en l'absence de collusion ou de coordination, le tableau 1.6 autorise à penser que la justice et l'équité n'ont pas été respectées.

Pour évaluer l'effet de la publicité des groupes d'intérêt sur les candidats et les partis, il faut tenir compte non seulement des sommes dépensées et du contenu des annonces, mais aussi du moment des interventions, à cause de la dynamique des préférences de l'électorat pendant la campagne. Entre le 25 et le 28 octobre, immédiatement après la télédiffusion des débats entre les chefs de parti (le débat en français a eu lieu le 24, celui en anglais le 25), les conservateurs ont vu s'effondrer leurs appuis, alors que la popularité des libéraux faisait un bond. À la mi-novembre, il est possible que les libéraux aient pris les devants, mais pendant l'avant-dernière fin de semaine de la campagne, la course était tellement serrée qu'on ne pouvait en prévoir l'issue. Puis, au cours de la dernière semaine, il s'est passé quelque chose. Les intentions de vote de l'électorat ont connu une modification importante qui a permis aux conservateurs de retrouver leur avance (Johnston 1990).

C'est pendant cette période où les conservateurs ont repris les devants que la très grande majorité des messages publicitaires des groupes d'intérêt ont été diffusés. Au début d'octobre, alors que le PC se place en bonne position dans les sondages, il n'y a à peu près aucune publicité. Mais, début novembre, alors que les sondages montrent que les conservateurs sont en difficulté, le volume des annonces publiées dans les 14 quotidiens étudiés connaît une augmentation sensible (voir la figure 1.1). Pendant la première semaine de novembre, les messages publicitaires occupent chaque jour, en moyenne, un peu moins de 250 000 mm^2 (une page d'un quotidien ordinaire offre une superficie d'environ 120 000 mm^2), soit l'équivalent de 2 pages complètes. Pendant la deuxième semaine de novembre (du 7 au 13), le volume augmente de moitié pour atteindre 375 000 mm^2 ou 3 pages pleines. Enfin, pendant la dernière semaine de la campagne électorale, c'est un nouvel ordre de grandeur qui s'instaure : du 14 au 20 novembre, les annonces des groupes d'intérêt couvrent, en moyenne, près de 1,2 million de mm^2, ou 10 pages, par jour. Une part importante de ces annonces paraît le samedi 19 novembre, dernier jour de pleine diffusion : elles occupent plus de 3,1 millions de mm^2, l'équivalent de 27 pages, ou presque 2 pages pour chacun des quotidiens analysés. Environ 65 % de l'espace publicitaire retenu par les groupes

d'intérêt est acheté pendant la dernière semaine de la campagne, et les annonces parues le dernier jour comptent, à elles seules, pour 25 % du total (Johnston 1990).

Figure 1.1
Publicité nette en faveur du libre-échange faite dans les journaux par les groupes d'intérêt
(Net = Partisans du libre-échange - Adversaires du libre-échange)



Note : Une page de journal = 120 000 mm². Les archives de journaux de 1988 ont été constituées par l'Étude électorale canadienne.

Si l'évolution de la publicité des groupes d'intérêt concorde avec la remontée du PC, les tendances cernées dans l'enquête de la Canadian National Election Study, dans les sondages dont les résultats ont été publiés ainsi que dans les reportages des médias n'indiquent pas de corrélation étroite entre la publicité des partis ou l'évolution des attitudes favorables ou hostiles à l'endroit du libre-échange et les parts respectives des conservateurs et des libéraux dans les intentions de vote (Johnston 1990).

À la lumière de ces faits, la coïncidence, pendant la dernière semaine, entre les efforts publicitaires des groupes d'intérêt et la remontée des conservateurs nous amène à nous demander dans quelle mesure l'une est la cause de l'autre. Une étude des effets de la publicité des groupes d'intérêt sur les intentions de vote en arrive à

la conclusion que l'afflux des annonces à la fin de la campagne a exercé une influence réelle à cet égard. Cette influence ne suffit pas à expliquer l'écart de 12 % entre les suffrages obtenus, en fin de compte, par les conservateurs et les libéraux, mais il est pourtant permis de croire que les interventions visant les thèmes de la campagne électorale ont influé sur les résultats du scrutin. La dernière semaine de la campagne publicitaire a entraîné une évolution nette des intentions de vote de 5,5 points, le PC gagnant 3 points tandis que le PLC en perdait 2,5 (Johnston 1990)[11]. Ce changement n'est pas la manifestation d'un appui nouveau de la part du grand public. En fait, le changement le plus sensible a eu lieu chez les personnes qui soutenaient déjà l'Accord de libre-échange. La publicité a eu pour effet principal de mobiliser, au profit du PC, les partisans du libre-échange qui avaient auparavant l'intention de voter pour les libéraux (*ibid.*).

Profil des groupes d'intérêt ayant participé à la campagne électorale de 1988

L'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi

Les dépenses indépendantes les plus considérables ont été engagées par l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, regroupement d'organisations commerciales qui a consacré 2,3 millions de dollars à la publicité pendant la campagne électorale[12]. La plupart des annonces ont paru dans les journaux, bien qu'un groupe connexe œuvrant au Québec, et dont les dépenses de près de 100 000 $ sont comprises dans le total de l'Alliance, ait diffusé des messages télévisés à Montréal[13]. La campagne publicitaire organisée par l'Alliance pendant les deux dernières semaines de la période électorale était sa deuxième; elle avait déjà dépensé 1,7 million de dollars entre le mois d'avril 1987 et la fin de mars 1988[14].

Formée en mars 1987 à titre de groupe de pression non partisan, l'Alliance avait pour objectif d'accroître, à l'échelle nationale, le soutien à l'Accord de libre-échange. Parmi les principaux moyens utilisés à cette fin, on peut citer le recrutement de personnes en vue, notamment dans le monde des affaires, les programmes destinés aux employés et employées des organismes membres, la publicité écrite et électronique, le matériel de communications, la participation aux émissions de télévision et les allocutions publiques (Alliance 1989, 75)[15].

L'Alliance s'est fait connaître avant tout par ses annonces dans les journaux, notamment par un encart de quatre pages, « Straight Talk on Free Trade », qui a connu une large diffusion : il fut inséré, à deux reprises au moins, dans 42 quotidiens, 2 hebdomadaires et un

magazine national (Alliance 1989, 8). Au départ, les membres de l'Alliance n'avaient aucune intention de participer financièrement à la campagne de 1988 : c'est après le débat des chefs qu'ils ont décidé d'intervenir « pour essayer de sauver l'Accord » (*ibid.*). La publicité de l'organisme ne comportait aucune mention du PC, de candidats particuliers ou du premier ministre, se contentant d'offrir des renseignements sur le libre-échange. Aucune annonce ne recommandait au lecteur de voter pour le PC ni même explicitement de voter pour le libre-échange.

Si les deux campagnes publicitaires (avant et pendant la période électorale) ont absorbé la plus grande part des 5,25 millions de dollars que l'Alliance avait reçus d'une variété d'entreprises et d'individus, celle-ci a également versé 425 000 $ en honoraires d'experts-conseils et près de 20 000 $ en salaires[16]. On n'a pas cherché à attribuer une valeur financière aux services bénévoles des membres; il s'agissait, dans de nombreux cas, de personnes influentes du monde des affaires qui ont participé pendant deux ans à un important programme d'allocutions, comprenant, au cours de la période électorale, plus de 100 discours ou entrevues avec les médias (Alliance 1989, 182).

Le Réseau pro-Canada

Au deuxième rang parmi les dépenses des tiers se trouvent celles du Réseau pro-Canada, regroupement d'individus et d'organismes opposés au libre-échange. Formé au printemps 1987, il avait pour but explicite de combattre le libre-échange (Entrevue, Bleyer 1990). Sa principale activité publicitaire a consisté à réaliser et à diffuser un cahier de bandes dessinées intitulé « Le libre-échange ? Parlons-en. » Tiré à 2,2 millions d'exemplaires (en français et en anglais), le document fut inséré dans 24 quotidiens à l'échelle nationale. Cette publication en couleurs a constitué la réalisation la plus coûteuse du groupe, malgré le don d'une bonne partie des éléments nécessaires à sa fabrication, tels les dessins de Terry Mosher (Aislin), le texte de Rick Salutin, la conception et même le papier (*ibid.*)[17]. La production et la distribution du cahier ont coûté environ 688 000 $, une part importante des dépenses globales du groupe qui se situaient aux alentours de 752 000 $ (Traynor 1990). La majorité des fonds provenaient de groupes membres du Réseau — surtout, mais non exclusivement, de groupes syndicaux[18] — qui ont sollicité des dons pour combattre le libre-échange (Salutin 1989, 260). De plus, un certain nombre de citoyens éminents, dont l'écrivaine Margaret Atwood et l'animatrice Adrienne Clarkson, ont participé à l'organisation de campagnes téléphoniques (*ibid.*, 33). En plus d'assurer la réalisation du cahier de

bandes dessinées, le Réseau a acheté une pleine page de publicité dans un quotidien et a reçu en don deux pages de publicité dans un magazine (Entrevue, Bleyer 1990)[19].

La National Citizens' Coalition

À la différence de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi et du Réseau pro-Canada, la National Citizens' Coalition (NCC) ne fut pas formée en vue d'intervenir dans le débat sur le libre-échange. Fondée en 1967, elle regroupe quelque 40 000 adhérents et adhérentes (la moitié de ses membres se trouvent en Ontario, et elle manifeste également une forte présence en Alberta et en Colombie-Britannique). La NCC a acquis la réputation d'être l'un des principaux groupes d'intérêt intervenant dans les élections. Connue pour son idéologie, elle est favorable à la libre entreprise et hostile à la réglementation de l'économie par l'État; la participation des groupes d'intérêt aux élections fédérales est devenue pour elle l'un des grands thèmes d'un projet idéologique visant à favoriser la liberté en restreignant l'activité du gouvernement (Entrevue, Somerville 1990).

La NCC a mené deux campagnes publicitaires au cours de l'année 1988. Les Canadiens se souviendront le mieux de la campagne « négative » dirigée contre le chef du NPD, Ed Broadbent, dont on affirmait qu'il était « indigne » d'être candidat au poste de premier ministre. La campagne s'est déroulée du mois d'août au mois d'octobre, avant le déclenchement des élections[20]. En tout, on a consacré 700 000 $ à des messages publipostés et radiodiffusés décrivant l'ancien chef de parti comme un « dangereux socialiste », et qualifiant de « cauchemar » la possibilité qu'il devienne premier ministre.

Pendant la campagne électorale comme telle, les dépenses de la NCC, plus modestes, ont été consacrées avant tout à la question du libre-échange. En novembre, le groupe a mené une campagne publicitaire, en faveur de l'accord, qui lui a coûté 150 000 $ (Entrevue, Somerville 1990). Dans ses annonces, il reprochait à Ed Broadbent et au chef libéral John Turner de ne pas appuyer le libre-échange, qualifiait M. Broadbent de « dangereux » et affirmait qu'en tant que « socialiste invétéré », il ne croyait pas à la libre entreprise. Les messages s'en prenaient également à M. Turner, « politicailleur » dont l'opinion sur le libre-échange ne devait pas être prise au sérieux : « il dit ce qu'il pense que vous voulez entendre » (*Globe and Mail*, 18 novembre 1988) et « livre le combat de sa vie pour sauver son emploi, non le vôtre » (*Toronto Star*, 20 novembre 1988). La NCC a également fait diffuser quelques messages télévisés dans la région de Toronto (Entrevue, Somerville 1990).

La Coalition Campagne vie

La Coalition Campagne vie, qui a fréquemment recours à la publicité « négative », constitue l'aile politique du mouvement pro-vie au Canada. Il s'agit, comme l'indique son nom, d'un groupe qui traite d'une seule question : il combat les régimes autorisant l'avortement et les partisans et partisanes de pareils régimes. Le groupe a des sections dans huit provinces et compte une quarantaine de sous-sections au pays.

D'après son président national, James Hughes, l'avortement est la question centrale de toute campagne électorale et son organisme joue un rôle crucial en ce qu'il fait contrepoids au « parti pris » des médias (Entrevue, Hughes 1990). Le groupe établit une fiche décrivant la position de chaque député et députée en se fondant sur les votes libres à la Chambre des communes et sur les énoncés de principes et les réponses aux questionnaires qu'il envoie aux députés. Les résultats obtenus lui servent à déterminer quels candidats ou quelles candidates « méritent » d'être élus, la condition à remplir étant que le candidat s'oppose à l'avortement en toutes circonstances[21].

Hughes affirme que l'organisation n'a pas beaucoup d'argent (la contribution moyenne est de 30 $ par année) et qu'elle compte sur le travail de son « infanterie » : des bénévoles qui vont de porte en porte, exhortant les électeurs et les électrices à voter pour les candidats et les candidates qui s'opposent à l'avortement. Le groupe est non partisan, mais il prend régulièrement pour cible les candidats du NPD qui appuient la position pro-choix de leur parti[22]. D'après les estimations, les dépenses de la campagne de 1988 se situaient entre 75 000 $ et 100 000 $; ces fonds ont été consacrés avant tout à la publication de bulletins et de brochures (Entrevue, Hughes 1990).

Le gouvernement de l'Alberta

Une autre source importante de dépenses indépendantes pendant la période électorale se retrouve chez le gouvernement de l'Alberta qui a consacré 727 000 $ à la promotion du libre-échange dans la province entre le 28 octobre et le 19 novembre 1988. La campagne comportait des annonces dans les journaux montrant des Albertains éminents favorables à l'accord du libre-échange (12 insertions dans chacun des neuf quotidiens de la province), 33 messages radiophoniques et un document de format tabloïd de huit pages, dont le propos ressemblait aux messages de l'Alliance (Parr 1990), et qui fut distribué dans 836 000 foyers albertains (Salutin 1989, 125).

Les élections provinciales de 1990 en Ontario

Quatre groupes d'intérêt ont engagé des dépenses visant, pour la plupart, à combattre le gouvernement sortant du libéral David Peterson. Les sommes les plus considérables ont été versées par l'Association des médecins de l'Ontario, qui a réclamé la fin des coupures budgétaires dans le domaine de la santé en consacrant quelque 500 000 $ au publipostage, aux annonces radiophoniques et aux événements organisés à l'intention des médias. Les annonces n'enjoignaient pas explicitement les lecteurs et les lectrices de voter contre le gouvernement libéral, mais elles transmettaient clairement l'idée que ce gouvernement était responsable de la dégradation des services de santé. En plus de produire des documents et des annonces — notamment des annonces radiophoniques, au prix de 300 000 $, dans les deux dernières semaines de la campagne (Entrevue, Rhodes 1990) — l'Association a engagé des comédiens professionnels pour présenter un sketch qui critiquait les coupures budgétaires dans les hôpitaux (*Globe and Mail*, 4 septembre 1990, A6)[23].

L'Ontario Secondary School Teacher's Federation s'est montrée tout aussi critique à l'égard du gouvernement libéral en abordant — dans d'imposants panneaux-réclames, des brochures et deux annonces dans les journaux, d'une valeur globale de quelque 250 000 $ — le thème du sous-financement de l'éducation (Entrevue, French 1990). L'organisation avait choisi comme slogan : « Mal financer les écoles, c'est abandonner les enfants. »

Le Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada (TCA-Canada) est également intervenu dans la campagne électorale en faisant paraître dans trois journaux des annonces portant sur les fermetures d'usines, en distribuant des brochures en milieu de travail et en organisant un défilé qui s'est rendu de Windsor au bureau de la campagne de Peterson à London. Le défilé comprenait un char montrant le libre-échange sous les traits de la mort, 60 travailleurs portant des pierres tombales qui symbolisaient la fermeture des usines et une marionnette de six pieds représentant David Peterson. Le TCA-Canada n'a pas divulgué le coût de ses activités électorales (Entrevue, Harrison 1990).

Enfin, le quatrième groupe intervenu dans la campagne électorale fut la National Citizens' Coalition, qui a fait connaître son point de vue sur les impôts par le truchement de brochures et d'annonces dans les journaux (Entrevue, Nicholls 1991)[24].

LES GROUPES D'INTÉRÊT DANS DIVERSES PROVINCES ET DANS D'AUTRES PAYS

Trois provinces ont abordé la question de la participation des groupes d'intérêt aux élections en imposant des restrictions plus ou moins sévères à l'expression politique. Au Québec, les groupes d'intérêt et les particuliers autres que les candidats officiels n'ont à peu près aucune possibilité de dépenser de l'argent pour promouvoir une opinion politique. En Nouvelle-Écosse, les participants indépendants ne peuvent pas faire de déboursés en faveur d'un candidat ou d'un parti ni promouvoir une opinion sur un thème qui a déjà été abordé par un candidat ou un parti. Le régime le moins restrictif est celui de la Saskatchewan, où les groupes disposent d'une possibilité de défense qui les met virtuellement à l'abri des poursuites et où ils peuvent effectuer à peu près n'importe quel type d'intervention (promotion d'un point de vue ou allusions directes aux candidats et aux partis), tant qu'il n'y a pas collusion ou coordination des efforts avec les candidats ou les partis.

Le Québec

Au chapitre de la possibilité pour les groupes d'intérêt et les participants autres que les partis ou les candidats officiels de faire de la publicité pendant une campagne électorale, le régime provincial le plus restrictif est celui défini par la *Loi électorale* du Québec. Pendant une campagne électorale, seul l'agent officiel d'un parti ou d'un candidat peut autoriser des dépenses électorales (Québec, *Loi électorale*, article 413). La définition des dépenses électorales est plus large que dans la plupart des autres territoires canadiens : elle englobe presque tous les biens et services utilisés pour promouvoir ou combattre, de façon directe ou indirecte, un candidat, un parti, ou le point de vue ou le programme d'un candidat ou d'un parti[25].

En plus d'interdire aux groupes ou aux particuliers d'engager des dépenses électorales, les autorités électorales du Québec ont demandé, dans deux cas, que l'on reporte après l'élection la publication d'un livre traitant de candidats ou de partis. Ainsi, en 1985, elles ont demandé à un candidat soit d'inclure les frais de publicité dans ses dépenses électorales, soit de différer la publication du livre. Le candidat a choisi la seconde solution. Dans un autre cas, un professeur de sciences politiques a accepté de remettre la publication d'un ouvrage qui analysait le programme d'un parti politique (Entrevue, Barry 1990).

Dans les cas où une infraction a suscité des mesures coercitives, les parties concernées n'ont généralement pas attendu d'être poursuivies devant les tribunaux pour reconnaître leur culpabilité ou pour obéir aux avis officiels leur enjoignant de renoncer à une campagne

publicitaire. En 1985, par exemple, le directeur général des élections du Québec, Pierre Côté, a convaincu trois syndicats ou associations professionnelles de cesser la diffusion de messages publicitaires et la distribution de brochures dénonçant certaines actions du gouvernement. De même, durant la dernière campagne électorale provinciale, M. Côté a envoyé plus de 30 avis officiels ordonnant à des groupes d'intérêt et à des particuliers de cesser leur activité publicitaire, et tous ont obéi (Côté 1989, 21 et 22).

À ce jour, la Loi a résisté aux remises en question fondées sur les droits et libertés. Les articles concernés, adoptés en 1989, reprennent pour l'essentiel des articles ayant fait l'objet de deux importants jugements en 1982; la Cour supérieure du Québec statuait alors que la Loi ne contrevenait pas aux dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec touchant la liberté d'expression. Dans les deux cas, le tribunal a rejeté l'argument selon lequel la liberté d'expression comprend la possibilité de dépenser de l'argent pour promouvoir une opinion. Aux yeux de la Cour, on ne peut assimiler l'expression à l'acte de dépenser (*Roberge* 1980; *Boucher* 1982).

La Loi, qui est plus restrictive que la loi fédérale contestée avec succès par la National Citizens' Coalition, n'a pas fait l'objet d'une remise en question en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il est toutefois permis de douter qu'elle puisse survivre à une telle contestation devant la Cour suprême du Canada. Les jugements par lesquels les tribunaux du Québec ont maintenu la législation reposent sur l'idée qu'elle ne restreint pas la liberté d'expression. Ils ont postulé que la liberté d'expression exigeait la protection du seul droit d'expression et non du droit de dépenser de l'argent pour promouvoir un point de vue. Cette façon d'évaluer les réclamations fondées sur les droits diffère de la démarche adoptée par la Cour suprême qui en général considère que, dans un premier temps, les droits doivent être libéralement interprétés. La Cour a rejeté l'idée voulant que la liberté d'expression doive être interprétée à la lumière du contenu (par exemple, à savoir si la propagande est haineuse ou non) ou à la lumière du contexte particulier dans lequel elle trouve sa source (à savoir si l'expression est de nature commerciale). En outre, la Cour a soutenu qu'elle se laisserait difficilement convaincre qu'il est légitime de restreindre la liberté de parole (*R. c. Keegstra* 1990, 66) et a indiqué qu'il incombe au gouvernement de faire la preuve que sa décision de limiter un droit protégé est justifiée. À cette étape, le gouvernement québécois aurait quelque difficulté à convaincre la Cour qu'il ne disposait d'aucun moyen moins restrictif de maintenir l'intégrité des limites imposées aux dépenses électorales des candidats et des partis.

La Nouvelle-Écosse

En vertu de la loi qui s'applique en Nouvelle-Écosse, seuls les agents officiels ou les représentants autorisés d'un candidat ou d'un parti peuvent engager des dépenses électorales, celles-ci étant définies comme l'ensemble des dépenses visant « à favoriser ou à empêcher, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat, ou d'une personne dont la candidature est probable ou certaine dans l'avenir, ou les programmes ou politiques d'un candidat ou d'un parti » (Nouvelle-Écosse, *Loi électorale*, alinéa 3*i*)). Les dépenses électorales comprennent les sommes versées pour les publications, les articles et le matériel de nature publicitaire qui servent à favoriser ou à combattre un candidat[26].

De prime abord, la Loi paraît semblable à la Loi fédérale de 1983. Il existe cependant une différence importante : c'est que la loi provinciale comporte des interdictions d'une portée beaucoup plus grande. En effet, dès qu'un parti ou un candidat se prononce sur une question d'intérêt public, les groupes d'intérêt n'ont plus le droit, en vertu de la Loi, d'engager des dépenses pour promouvoir leur point de vue sur le même sujet. À l'extrême, si les candidats ou les partis devaient se prononcer sur toutes les questions d'intérêt public pertinentes, les groupes d'intérêt n'auraient aucune possibilité de recourir à la publicité pour faire connaître leur position. Il n'est pas certain que cette disposition puisse survivre à la contestation devant la Cour suprême — comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le tribunal exigerait probablement que l'on démontre l'impossibilité d'appliquer des mesures moins restrictives — mais elle n'a suscité jusqu'ici aucun litige. Il y a eu quelques cas sans grande importance d'affiches préconisant la défaite de candidats particuliers, mais les responsables ont vu à les supprimer dès qu'ils ont été avertis qu'ils commettaient une infraction (Entrevue, Ferguson 1990).

La Saskatchewan

La Loi de la Saskatchewan sur la participation des groupes d'intérêt aux élections, la moins restrictive des trois lois provinciales, est semblable à la Loi fédérale avant l'abrogation, en 1983, de l'exonération de poursuite pour cause de bonne foi. Elle prévoit que seul un candidat, son agent, ou l'agent d'un parti enregistré peut engager des dépenses électorales, celles-ci étant définies comme les dépenses servant « à promouvoir ou à combattre directement ou indirectement, pendant une élection, un parti enregistré ou l'élection d'un candidat particulier » (Saskatchewan, *Loi électorale*, paragraphe 231(1)). La Loi comporte toutefois une clause d'exonération de poursuite en vertu de

laquelle il est difficile d'empêcher un groupe d'engager des dépenses électorales servant à favoriser ou à combattre des candidats ou des candidates. En effet, l'accusé peut se défendre en démontrant qu'il a engagé les dépenses :

> *a*) dans l'intention de rallier plus de suffrages à son point de vue sur une question d'intérêt public, ou pour favoriser les objectifs de toute organisation ou association — autre qu'un parti politique ou une organisation ou association à caractère politique et partisan — dont il est membre et au nom de laquelle les dépenses ont été engagées; et *b*) de bonne foi, et non dans une intention liée aux dispositions par lesquelles la présente Loi limite le montant des dépenses électorales qui peuvent être engagées par une autre personne [...]. (Saskatchewan, *Loi électorale*, paragraphe 231(4).)

Comme la Loi fédérale de 1983, la Loi de la Saskatchewan rend difficile la limitation des activités des groupes d'intérêt. D'après une interprétation possible de la Loi, puisque les individus et les groupes peuvent éviter, en plaidant la bonne foi, d'être poursuivis pour avoir engagé des dépenses électorales — celles-ci étant définies comme les dépenses engagées pour favoriser ou combattre un candidat ou un parti —, en vertu de cette disposition, ils seraient autorisés à favoriser ou à combattre les candidats ou les partis. Sauf pour les cas de collusion, dans lesquels un individu ou un groupe servirait de prête-nom à un parti politique ou à un candidat désireux de dépasser la limite légale, il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle un groupe ne pourrait soutenir qu'il cherchait à promouvoir son point de vue sur une question d'intérêt public, ou à favoriser ses objectifs en tant qu'organisation. Cette interprétation est étayée par les jugements prononcés en première instance et en appel dans l'affaire *R. c. Roach* (1977 et 1978).

Une autre interprétation de la défense de la bonne foi, moins convaincante, accorde beaucoup moins de latitude aux groupes d'intérêt. Selon elle, les groupes peuvent promouvoir un point de vue sur une question d'intérêt public, mais ils ne peuvent mentionner le nom des candidats ou des partis. L'argument se fonde sur l'article qui assujettit la défense de la bonne foi à l'exigence que la publicité n'ait pas été faite dans une intention liée aux dispositions limitant le montant des dépenses électorales qui peuvent être engagées par une autre personne (Entrevue, Lampard 1990)[27].

Compte tenu de la latitude accordée par la Loi en matière d'exonération de poursuite, on ne sera pas étonné d'apprendre que les groupes d'intérêt se soient rarement engagés dans des activités

bénéficiant de l'exonération de poursuite. En 1988, des annonces et des brochures parues lors de deux élections partielles ont amené les autorités électorales à envisager des poursuites qui, en fin de compte, n'ont jamais été intentées. Ce n'était pas tant le contenu des annonces qui était en cause que le désir de soumettre certaines dispositions à l'examen des tribunaux afin d'élucider la portée de la Loi[28]. Les tribunaux ne se sont jamais penchés sur cet aspect de la Loi de la Saskatchewan. On a pourtant nommé un commissaire pour étudier la question, mais son rapport n'a pas été rendu public (Entrevue, Lampard 1990).

La Grande-Bretagne

La réglementation britannique part du principe qu'une élection constitue une lutte entre candidats. Ainsi, en vertu de l'article 75 de la *Representation of the People Act*, seul le candidat (dont les dépenses sont assujetties à certains plafonds) ou son agent peut engager des dépenses « en vue de promouvoir ou d'assurer son élection ». Une des conséquences de ce règlement est que les groupes d'intérêt sont dans l'impossibilité d'engager des dépenses au niveau des circonscriptions. De plus, la Loi interdit toute publicité politique payante à la télévision et à la radio. Se trouvant ainsi privés — comme les candidats et les partis — de la possibilité d'employer les médias électroniques, les groupes d'intérêt canalisent la plus grande part de leurs dépenses indépendantes vers les journaux.

Les dispositions touchant la participation électorale des groupes d'intérêt sont rigoureusement appliquées, particulièrement à l'échelle locale. La Loi n'interdit pas formellement aux groupes d'intérêt de faire de la publicité « négative » et ne dit pas explicitement s'ils ont ou non le droit d'associer le nom d'un candidat ou d'une candidate à la promotion d'un dossier; cependant, on a choisi de restreindre les activités des groupes d'intérêt en appliquant l'esprit autant que la lettre de la réglementation. Ainsi, dans l'affaire *Hailwood and Ackroyd c. R.* (1928), on a jugé que la campagne « négative » menée par un groupe d'intérêt contre un candidat constituait la promotion de l'élection des autres candidats et qu'il s'agissait, par conséquent, d'une activité interdite (Ewing 1987, 91).

À l'échelle nationale, les groupes d'intérêt multiplient les messages publicitaires en période électorale. La Loi ne dit pas s'ils peuvent consacrer des fonds à la promotion des partis (elle ne défend que la promotion des candidats et des candidates). Par conséquent, il est arrivé que ces groupes utilisent la publicité pour promouvoir un point de vue et pour combattre des partis. Parmi les exemples les plus

frappants, on peut citer la campagne contre les nationalisations de 1959, au cours de laquelle le groupe de pression représentant l'industrie du fer et de l'acier a dépensé des sommes plus importantes que les budgets globaux de tous les candidats et a consacré à la publicité quatre fois plus d'argent que le Parti conservateur qui s'opposait, lui aussi, aux nationalisations (Butler et Rose 1960). L'élection de 1983 offre un exemple plus récent : quelques groupes qui jugeaient négatif le bilan du gouvernement en matière d'emploi ont engagé des sommes estimées à 1,2 million de livres, soit plus que les dépenses publicitaires du Parti travailliste qui devait bénéficier de la campagne anti-gouvernementale (Pinto-Duschinsky 1989, 39–41).

D'après la jurisprudence en matière de dépenses des groupes d'intérêt, il est légal, en fait, de nommer un parti au cours d'une campagne publicitaire. Dans l'affaire *Hailwood and Ackroyd c. R.* (1928), la Cour a statué que la publicité indirecte — celle, par exemple, qui s'en prend ouvertement à un candidat ou à une candidate en particulier — contribue à promouvoir l'autre candidat et qu'elle est donc illégale sans toutefois considérer que la publicité favorisant un parti constituait une promotion indirecte d'un candidat. Par exemple, dans l'affaire *R. c. Tronah Mines* (1952), un message publicitaire recommandait l'élection d'un parti autre que le Parti travailliste. On a considéré que cette annonce ne recommandait pas « aux électeurs d'une circonscription particulière un candidat donné » et, donc, qu'elle n'avait pas pour effet de soutenir les candidats non travaillistes (Ewing 1987, 95).

La France

Le régime électoral français repose sur le principe de l'égalité de traitement pour tous les candidats et candidates. Pour atteindre cette égalité, on considère qu'il faut accorder des fonds publics pour les brochures et les affiches électorales tout en les assujettissant à une réglementation élaborée et détaillée; qu'il faut aussi assurer l'allocation publique de temps d'antenne gratuit; et interdire, en période électorale, la publicité politique payante dans les journaux, à la radio et à la télévision. Par ailleurs, tout en offrant aux partis du temps d'antenne gratuit, on interdit, pendant la dernière semaine de la campagne, la diffusion ou l'analyse de sondages concernant les candidats ou les thèmes de la campagne électorale. À la lumière de ces règlements — notamment de celui qui prohibe la publicité payante dans les médias — on ne sera pas surpris d'apprendre que les groupes d'intérêt n'ont pas joué un rôle important dans les élections. Le cadre réglementaire n'offre guère la possibilité d'une participation qui se démarque des campagnes officielles des candidats ou des partis. Ainsi les ouvrages

sur le régime électoral n'abordent presque jamais la question de la participation des groupes d'intérêt; l'une des rares allusions à ce sujet indique que l'on a jugé contraire à la réglementation l'intervention d'un évêque exhortant ses fidèles à ne pas voter pour le Parti communiste et celle d'une Chambre d'agriculture recommandant à ses membres d'élire des professionnels du secteur agricole (Masclet 1989).

Les États-Unis

L'actuel régime américain en matière de participation des groupes d'intérêt aux élections, sous forme de « Political Action Committees » (PACs), c'est-à-dire de comités d'action politique[29], est surtout le fruit d'une série de réformes législatives. En faisant la lumière sur les effets de l'intervention de groupes d'intérêt spéciaux et de puissants bailleurs de fonds sur le processus électoral, les enquêtes sur l'affaire du Watergate ont suscité une réforme de la réglementation électorale. Adoptée en 1971, la *Federal Election Campaign Act* ou FECA avait pour objectifs « de rendre les médias plus accessibles et moins coûteux pour les candidats aux élections fédérales » et « d'assurer une large divulgation de la source des fonds utilisés dans les campagnes fédérales », afin de décourager la pratique de solliciter ou d'accepter, d'un seul donateur, une somme considérable. La réduction des dépenses, et, par là, des possibilités de corruption et d'influence indue associées à l'argent devait être assurée en imposant des règlements détaillés limitant les dépenses publicitaires des candidats et des candidates (Matasar 1986, 9).

Bien qu'il leur soit formellement défendu de verser directement de l'argent pour favoriser la victoire ou la défaite d'un candidat ou d'un parti[30], les entreprises et les syndicats participent aux élections en faisant des contributions par l'entremise des PACs. Plusieurs initiatives législatives et judiciaires ont favorisé l'essor de ces comités. En 1971, une loi autorisait les entreprises et les syndicats à employer des fonds généraux de trésorerie pour établir et administrer des PACs (Alexander 1984, 89 et 90)[31]; puis, en 1974, une modification de la loi venait abroger l'interdiction faite aux entreprises qui bénéficiaient de contrats de l'État de participer aux élections. Prises ensemble, ces mesures signifiaient que les entreprises et les syndicats pouvaient créer des PACs sans craindre de perdre des contrats gouvernementaux (Alexander 1984; Mutch 1988, 170 et 171)[32]. S'il restait encore des doutes quant aux risques que pourrait courir une entreprise qui utiliserait un PAC tout en bénéficiant de contrats gouvernementaux, ceux-ci furent entièrement dissipés en 1975 par un avis consultatif de la Federal Election Commission (FEC) (dans l'affaire *Sun-PAC*) qui

permettait aux PACs d'entreprises de solliciter les employés et les employées (Matasar 1986, 12).

Un autre facteur qui favorisa l'essor des PACs, et notamment des PACs d'entreprises, fut la mise en place d'un régime à deux volets pour les contributions électorales (Matasar 1986, 11). En effet, si l'individu a le droit de donner 1 000 $ à tout candidat ou à toute candidate qui brigue un mandat fédéral, et un maximum de 25 000 $ par année à l'ensemble des candidats et des comités qu'il appuie à l'échelle fédérale, les PACs qui appuient plusieurs candidatures peuvent accorder un montant beaucoup plus important à chaque candidat (5 000 $), et il n'y a aucune limite globale aux dons qu'ils peuvent verser[33]. La prolifération des PACs témoigne bien de l'effet de ces dispositions juridiques : au nombre de 113 en 1972, ils étaient passés à 4 828 en 1988 (Magleby et Nelson 1990, 74).

Cependant, bien que l'essor marqué des PACs justifie qu'ils jouent désormais un rôle considérable dans la vie électorale aux États-Unis, il n'explique pas toute l'expérience américaine. Pour la comprendre pleinement, il faut également analyser l'interaction des mesures législatives et de l'examen, par les tribunaux, des dispositions visant la réforme du financement électoral. Plusieurs jugements de la Cour suprême ont eu des conséquences importantes sur l'intervention des PACs dans les élections fédérales. La décision la plus percutante, rendue dans l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976), constituait un sérieux revers pour les réformes de 1974, dont l'objectif était de réduire le coût des campagnes électorales. Le tribunal a jugé non constitutionnelles les limites imposées aux dépenses indépendantes des individus et des comités, tout en reconnaissant la validité du plafonnement des contributions des uns et des autres.

Les dépenses indépendantes

La loi contestée interdisait aux individus et aux groupes, « au cours d'une année civile, toute dépense [...] liée à un candidat explicitement désigné, et qui, additionnée à l'ensemble des autres dépenses servant à promouvoir l'élection ou la défaite du candidat, donne un total supérieur à 1 000 $ » (*Buckley* 1976, 42).

Selon le tribunal, le plus grave défaut de la Loi était de reposer sur le principe que l'expression de certains éléments de la société devait être restreinte afin d'augmenter la force relative de celle des autres. Aux yeux de la Cour, les droits garantis par le Premier amendement à la Constitution des États-Unis, qui interdit au gouvernement de

limiter la liberté d'expression, ne peuvent être assujettis à la capacité financière d'une personne de participer au débat public :

> [...] l'idée que le gouvernement peut restreindre l'expression de certains éléments de notre société afin de mettre en relief la voix des autres est tout à fait contraire au premier amendement, qui fut conçu pour « assurer la plus large diffusion possible d'informations provenant de sources diverses et opposées », et pour « assurer le libre échange des idées afin d'instaurer les changements politiques et sociaux désirés par le peuple. » (*Buckley* 1976, 49.)[34]

Les limites imposées aux contributions

Les plafonds imposés aux contributions des PACs ont connu un meilleur sort, la Cour ayant jugé qu'ils n'entravaient pas autant la liberté d'expression que les limites aux dépenses indépendantes :

> [...] à la différence des limites imposées aux dépenses servant à l'expression politique, les limites fixées au montant qu'une personne ou un groupe peut donner à un candidat ou à un comité politique ne constituent qu'une restriction marginale de sa capacité de communiquer librement. Une contribution exprime, de façon générale, un appui au candidat et à ses idées, mais elle ne communique pas les raisons qui fondent cet appui. L'ampleur de la communication n'augmente pas de façon perceptible avec la valeur de la contribution, car l'expression repose uniquement sur l'acte symbolique et non différencié du don. De plus, la valeur de la contribution constitue un indice très approximatif de l'ardeur avec laquelle le donateur appuie le candidat. En limitant la somme d'argent qu'une personne peut donner à un candidat ou à l'organisation d'une campagne, on n'entrave pas sérieusement sa capacité de communication politique, car on lui permet l'expression symbolique de son soutien au moyen d'une contribution sans restreindre de quelque façon que ce soit sa liberté de débattre des thèmes et des candidats. (*Buckley* 1976, 20 et 21.)

L'importance des PACs dans la vie électorale fut encore accrue par un autre volet du jugement *Buckley c. Valeo* (1976). La Loi avait fixé des limites aux dépenses que pouvaient engager les candidats ou les candidates à la Chambre des représentants, au Sénat et à la présidence[35]. Or, la Cour a affirmé qu'aucun intérêt gouvernemental ne saurait « justifier l'entrave [imposée par la Loi] à l'ampleur de l'expression politique ». À ses yeux, c'est en fixant des limites aux contributions et en adoptant des dispositions pour assurer la divulgation — plutôt qu'en

limitant les dépenses électorales — que l'on peut éviter le grand mal associé à la montée en flèche des dépenses électorales, soit le risque que les candidats en viennent à dépendre de grosses contributions (*Buckley* 1976, 55).

Conséquence importante de la décision de la Cour de rejeter la limitation des dépenses des candidats, les PACs ont assumé un rôle de premier plan dans le financement des campagnes visant l'élection au Congrès et, surtout, à la Chambre des représentants (Conway 1983, 131)[36].

Appréciation de l'influence des PACs

Depuis le jugement de 1976, le coût des élections à la Chambre et au Sénat a connu une hausse vertigineuse, dépassant le taux de l'inflation, et certains ont affirmé que le phénomène était largement attribuable aux PACs. Les contributions des PACs aux candidats ou aux candidates au Congrès sont passées de 23 millions de dollars en 1976 (17 millions en dollars constants de 1972) à 147,9 millions de dollars en 1988 (52 millions en dollars constants de 1972) (États-Unis, Federal Election Commission 1989). Malgré l'accroissement considérable du coût des élections et des sommes versées aux candidats par les PACs, on se tromperait en affirmant que ces derniers sont responsables du fait que l'argent des groupes d'intérêt intervient dans les élections. Les personnes qui contestent l'argument faisant des PACs la cause principale de la croissance des frais électoraux s'en prennent avant tout à la notion que les sommes versées par les groupes d'intérêt, par l'entremise de ces comités, sont plus importantes qu'avant les modifications législatives des années 70. En effet, la structure des PACs est issue de ces modifications, mais l'intervention financière des groupes d'intérêt spéciaux dans les élections n'avait alors rien de nouveau : elle constituait justement l'une des principales causes de la réforme législative. Ce que les PACs ont apporté au processus électoral, c'est une plus grande transparence en matière de dons individuels et collectifs. En instaurant le régime des PACs, qui exige des personnes qui offrent des contributions aux partis la divulgation entière et régulière de leurs dons, on a remplacé un régime extrêmement favorable à l'argent « anonyme » des gros donateurs et des groupes d'intérêt spéciaux par un système assurant la transparence et une plus large répartition des contributions (Sabato 1990, 188 et 189).

Un certain cynisme naît cependant de l'idée que les groupes d'intérêt, par l'entremise de leurs agents, les PACs, versent des contributions financières qui leur permettent d'obtenir des privilèges ou des faveurs; il s'agirait, à l'extrême, d'un véritable « trafic » des élections.

Bon nombre des inquiétudes suscitées par l'intervention des PACs ressemblent à celles suscitées par les groupes d'intérêt, tandis que d'autres critiques qui leur sont adressées découlent du rôle particulier de ces organismes dans la vie politique des États-Unis.

La question de savoir si les PACs renforcent ou affaiblissent le caractère démocratique du régime politique suscite un vif débat, et elle témoigne de conceptions différentes de la nature de la représentation. Les défenseurs des PACs — comme les défenseurs, au Canada, de la participation de groupes d'intérêt aux élections — soutiennent que ces organisations diffusent des renseignements et des connaissances qui viennent enrichir le débat électoral, s'acquittant de fonctions que les partis n'ont pas la volonté ou la capacité d'assumer (Matasar 1986, 4)[37]. Les opposants voient la contribution des PACs d'un œil beaucoup moins bienveillant. Ils soutiennent que, loin d'accroître la représentation et la responsabilité à l'endroit des électeurs et des électrices, le système incite les élus à compter de plus en plus sur les contributions électorales des PACs; ce sont donc aux PACs qu'ils rendront compte en premier lieu, et les intérêts de ces derniers passeront avant ceux des électeurs (Grenzke 1990, 143) :

> Même quand les PACs ne cherchent pas avant tout à obtenir des avantages économiques directs, ils constituent un problème pour un gouvernement représentatif. L'argent étant transférable, les PACs canalisent les fonds à l'échelle nationale. D'amples réserves, constituées de petits dons individuels venus de partout, sont centralisées dans les mains de responsables institutionnels qui interviennent dans les courses stratégiques, où qu'elles aient lieu au pays, en versant des contributions importantes. En de telles circonstances, ce sont les PACs et ses dirigeants, plutôt que les petits donateurs, qui exercent réellement une influence à titre de commettants financiers. Le candidat connaît le programme et les objectifs du PAC, et c'est aux responsables du PAC qu'il accorde un accès privilégié. Ainsi, ces organismes de centralisation nationale font concurrence aux électeurs locaux [...] pour obtenir l'attention des autorités publiques [...]. Il est difficile d'envisager avec optimisme leurs effets néfastes sur la concurrence et la responsabilité politiques, sur l'équilibre des forces économiques, idéologiques et partisanes, et sur le processus d'élaboration des politiques. Quelles que soient les conséquences heureuses qui aient pu découler de l'émergence des PACs, le danger qu'ils font courir à la vie politique démocratique est loin d'être négligeable. (Adamany 1980, 596 et 597. Copyright © 1980 par le Arizona Board of Regents. Reproduit avec permission.)

De plus, déterminer si les contributions des PACs sont source d'influence indue fait l'objet d'un autre grand débat. Les commentateurs politiques admettent que le rôle capital des PACs dans le financement des campagnes électorales, et notamment des campagnes visant la Chambre des représentants, leur assure un accès aux décisionnaires dont ils pourraient autrement être privés. Aux yeux de certains analystes, on peut en conclure qu'ils bénéficient ainsi d'une considération spéciale dans le processus d'élaboration des politiques. Pour justifier cette conclusion, on insiste sur la coïncidence entre les votes par appel nominal au Congrès et les contributions des PACs (Drew 1983; Common Cause 1981, 1984, 1986). On peut cependant reprocher à cette hypothèse d'une influence indue de ne pas tenir compte du travail des groupes de pression et d'exagérer ainsi l'effet des contributions (Wright 1990, 418). Selon une autre critique, l'hypothèse ne tient pas compte du fait que les membres du Congrès subissent aussi les pressions de l'électorat, du parti et de leur propre idéologie : l'argent des PACs ne modifierait pas leur vote. La coïncidence, dans le passé, entre le soutien accordé par les PACs et la répartition des voix témoigne simplement du fait que les PACs trouvent des candidats ou des candidates dont les vues correspondent aux leurs et leur donnent de l'argent pour favoriser leur réélection (Grenzke 1990, 144).

L'argent des groupes d'intérêt spéciaux suscite une autre inquiétude : si les candidats et les candidates sont responsables de l'allocation des fonds obtenus sous forme de contributions directes et doivent en rendre compte aux électeurs et aux électrices, il n'existe aucune obligation parallèle en ce qui a trait aux dépenses indépendantes :

> La plupart des dépenses sont le fait d'un petit nombre de PACs défendant des orientations idéologiques et qui ne sont affiliés à aucun parti ni ne relèvent d'aucun organisme parent — un syndicat, une entreprise, une association commerciale ou professionnelle — et qui emploient en premier lieu le publipostage pour solliciter les dons du public. En l'absence d'un organisme qui les parraine et qui réponde de leurs actes, et compte tenu du fait que les donateurs sont dispersés dans tout le pays, ceux qui effectuent directement des dépenses indépendantes peuvent être tentés de se livrer à des activités qui frôlent l'excès. (Twentieth Century Fund 1984, 7.)

On reproche également aux PACs de favoriser les candidats établis; ils accentuent l'avantage déjà considérable dont disposent les

candidats sortants et diminuent le caractère concurrentiel des campagnes électorales (Alexander 1984, 103). En 1988, alors que les trois quarts des contributions des PACs étaient versées au candidat sortant, le taux de réélection s'est établi à 98 % (Magleby et Nelson 1990, 54).

Expliquant la préférence des PACs pour les candidats sortants, de nombreux analystes ne trouvent pas surprenant qu'ils hésitent à donner de l'argent à des candidats ou à des candidates qui paraissent peu susceptibles de gagner. Du reste, les donateurs individuels manifestent la même préférence pour les candidats sortants. Comme le dit un commentateur, « Pourquoi gaspiller de l'argent en le donnant aux nouveaux venus si c'est presque toujours le candidat sortant qui l'emporte ? » (Sabato 1987, 158). Par ailleurs, il ne suffit pas d'être candidat sortant pour être assuré de la contribution d'un PAC. D'autres facteurs tels l'idéologie, l'appartenance à un parti, les besoins du candidat, la présence dans le district d'installations de l'entreprise ou d'une section locale du syndicat et l'intensité de la concurrence électorale jouent un rôle important dans les décisions des PACs (Alexander 1984, 104).

L'effet des décisions judiciaires sur la réglementation des PACs

Tandis que le jugement *Buckley c. Valeo* (1976) augmentait considérablement l'importance financière des contributions des PACs en annulant les limites imposées aux dépenses des candidats et des candidates, un certain nombre d'autres jugements ont également exercé une influence directe sur le rôle des PACs en réduisant la capacité de réglementer la nature, et dans certains cas le volume, des dépenses de ces organismes. En fait de participation aux campagnes électorales, il n'est pas facile de comprendre ce qui est acceptable : les normes édictées dans la Loi sont floues, et les décisions des tribunaux font naître de nouveaux doutes quant aux exigences de la Loi et de la Constitution.

La confusion atteint son comble lorsque l'on cherche à différencier la promotion explicite d'un candidat ou d'une candidate et la promotion d'un point de vue politique. Il s'agit d'une distinction particulièrement importante, car en plus de son rôle dans la réglementation des dépenses indépendantes, elle détermine l'ampleur de la participation électorale des entreprises. En effet, aucune limite n'est imposée aux dépenses indépendantes que les entreprises peuvent effectuer pour promouvoir un point de vue, mais celles-ci ne peuvent pas engager directement des dépenses pour assurer la promotion explicite d'un parti. Cependant, les jugements des tribunaux ont largement confondu ces deux types d'activité. Si bien qu'on ne sait plus vraiment si les annonces publicitaires qui, pour promouvoir un point de vue, appuient

un candidat ou s'y opposent sont réellement une forme de promotion d'une idée et constituent des activités licites pour les entreprises ou les syndicats. De même, on doit s'interroger sur la pertinence des limites imposées aux contributions des PACs quand ces organismes sont autorisés à effectuer des dépenses indépendantes concourant, selon toute apparence, à favoriser un candidat plutôt qu'à promouvoir un point de vue.

La pratique d'empêcher les entreprises d'appuyer directement des candidats et des candidates aux élections provient de la notion que « les ressources amassées sur le marché économique » pourraient conférer « un avantage injuste sur le marché politique » (*Federal Election Commission* 1986, 257). En vertu de ce principe et des mesures législatives des années 70, la formation d'un PAC constituait la seule façon pour une entreprise d'intervenir dans les élections sur le plan financier. Mais un certain nombre de jugements rendus dernièrement par les tribunaux ont embrouillé la définition des activités licites pour une entreprise ou un syndicat au cours d'une élection.

L'incertitude actuelle a deux causes. Premièrement, les tribunaux ont modifié la définition des types d'activité permis aux entreprises. Deuxièmement, la distinction entre la promotion explicite d'un parti et la promotion d'un point de vue s'est estompée. La Cour suprême a élargi les possibilités de participation ouvertes aux entreprises en établissant comme principe que le premier amendement protège le droit d'expression de tous et de toutes, même celui des sociétés commerciales (*First National Bank* 1978, 788–790) et en statuant que les sociétés à caractère non économique peuvent effectuer des dépenses politiques indépendantes sans établir des PACs (*Federal Election Commission* 1986, 265 et 266)[38].

Ces décisions, auxquelles s'ajoute l'affaiblissement de la distinction entre la promotion explicite d'un parti et la promotion d'un point de vue, ont considérablement élargi la gamme des activités électorales ouvertes aux entreprises et aux syndicats. À l'origine, les tribunaux paraissaient enclins à se fonder sur la présence ou l'absence d'exhortations à voter pour ou contre un candidat donné, sous forme d'expressions comme « votez pour (Un tel) », « élisez », « appuyez », « envoyez Un tel au Congrès », « votez contre », « refusez », pour définir la promotion partisane (*Buckley* 1976, 44). Mais des jugements subséquents sont venus brouiller la distinction entre promotion explicite d'un parti et promotion d'un point de vue. En réponse aux PACs, aux entreprises et aux individus qui cherchent actuellement, par des contestations devant les tribunaux, à confondre dans une même définition les deux types de publicité, les tribunaux n'ont pas encore été capables de

s'entendre sur une distinction claire. L'affaire *Federal Election Commission c. Furgatch* (1987) constitue à cet égard un bon exemple : on y a vu la Cour d'appel des États-Unis critiquer, de façon implicite, l'absence d'un critère juridique précis touchant la promotion explicite d'un parti, et tenter de définir ses propres critères :

> [...] la communication peut constituer une promotion explicite même si l'on n'y retrouve aucun des mots énumérés dans *Buckley* [...] mais lorsqu'on la lit dans son intégralité, et sans trop s'en rapporter aux événements extérieurs, on ne peut raisonnablement l'interpréter autrement que comme une exhortation à voter pour ou contre un candidat donné. (*Federal* 1987, 864.)

La Cour a formulé trois critères d'évaluation en affirmant que, si la communication se prêtait raisonnablement à une autre interprétation, elle ne pouvait être tenue pour une forme de promotion explicite d'un parti et assujettie aux exigences de la Loi en matière de divulgation :

> On peut parler de promotion « explicite » lorsqu'il n'y a aucune possibilité d'erreur touchant le sens de la communication, lorsque celle-ci ne comporte aucune ambiguïté et n'offre de façon plausible qu'une seule signification. On ne peut parler de « promotion » que dans le cas d'une communication qui comporte un appel évident à l'action; par conséquent, les communications qui se contentent de fournir de l'information ne sont pas visées [...]. Il faut que l'action recommandée soit évidente. Une communication ne peut constituer la promotion explicite de l'élection ou de la défaite d'un candidat ou d'une candidate s'il existe la possibilité que des personnes raisonnables ne s'entendraient pas pour dire si elle encourage le lecteur ou la lectrice à voter pour le candidat, à voter contre lui, ou à prendre une autre forme d'action. (*Federal* 1987, 864.)

Ce jugement tente de définir la communication d'après le contexte dans lequel elle se situe, mais la question de savoir si le message comporte un appel à l'action, et la définition d'un tel appel, offrent encore la possibilité de conflits importants. À ce jour, la Cour suprême n'a prononcé aucun jugement qui viendrait élucider la situation.

La confusion entre la promotion d'un point de vue et la promotion explicite d'un parti a des conséquences importantes, qui ne se limitent pas aux effets sur l'ampleur et la réglementation des dépenses

politiques des entreprises (on se souviendra qu'il leur est interdit de même qu'aux syndicats de faire de la promotion partisane). En effet, c'est la distinction entre les deux types de promotion qui détermine si l'individu doit ou non divulguer ses dépenses politiques. Quand il s'agit de la promotion d'un point de vue, aucune divulgation n'est requise. Par contre, s'il s'agit de la promotion explicite d'un candidat ou d'une candidate, on est tenu de divulguer toute dépense supérieure à 250 $[39].

L'une des conséquences de la confusion entre les deux types de promotion, c'est que la FEC — qui voit à l'application des règlements en matière de divulgation et de limites aux contributions — est obligée de traiter tous les cas un à un. Pour déterminer la mesure à prendre, les autorités se posent une série de questions : Qui fait la publicité ? Quel est le contenu ou le message transmis ? Dans quel contexte se situe le message ? À quel moment de la période électorale est-il diffusé ? (Entrevue, Lerner 1990). Les cas les plus délicats offrent les caractéristiques suivantes : l'annonce publicitaire désigne explicitement un candidat ou une candidate en fournissant son nom, sa photographie ou les deux; un point de vue exprimé par le candidat fait l'objet d'un commentaire élogieux ou péjoratif; l'annonce formule un point de vue sur la même question et recommande aux électeurs et aux électrices de faire un choix sage et informé. S'agit-il alors de promotion d'un point de vue ou de promotion d'un candidat ? La difficulté provient du fait que l'annonce n'engage pas explicitement l'électeur à voter pour un candidat en particulier (Entrevue, Biersack 1990).

D'autre part, même si les tribunaux ont joué un rôle important dans l'établissement des paramètres quant à ce que la FEC peut on non réglementer, la capacité de cet organisme de réglementer les activités des PACs ainsi que les interventions politiques des entreprises et des syndicats dépend également de la bonne volonté des groupes soumis à la réglementation.

L'application de la loi

La FEC est chargée de publier les rapports sur le financement des campagnes, d'interpréter et d'appliquer la *Federal Election Campaign Act* (FECA), et de voir à la mise en œuvre du financement public des élections à la présidence. Parmi ces tâches, la plus difficile — et celle qui lui a valu le plus de critiques — est celle de l'application de la loi[40]. En ce domaine, les plaintes, ou encore les renseignements issus de la vérification des documents divulgués, peuvent déclencher l'action judiciaire. Dans les deux cas, l'Office of the General Counsel détermine s'il y a lieu de croire qu'une infraction a été commise et formule une recommandation. La FEC (constituée de six membres, dont un

maximum de trois par parti) se prononce alors sur la recommandation, quatre voix étant nécessaires pour que l'enquête se poursuive.

La majorité des affaires traitées par la FEC sont résolues par la conciliation. Cela n'est pas surprenant, car bon nombre des personnes qui font l'objet d'une enquête souhaitent avant tout éviter la publicité; un litige attire beaucoup plus l'attention qu'un règlement. En moyenne, moins de 10 % des cas examinés par la FEC donnent lieu à des poursuites judiciaires (Gross 1990, 228). La FEC compte sur les plaintes émanant du public pour faire appliquer les règlements sur le financement et la divulgation : celles-ci lui fournissent environ la moitié de ses cas (Magleby et Nelson 1990, 130). Les difficultés d'application découlent de l'absence d'une définition précise fondant la distinction entre promotion d'un parti et promotion d'un point de vue. Les plaintes du public sont donc utiles en ce qu'elles signalent les cas où la promotion d'un point de vue, faite en vue de contourner les limites imposées aux dépenses des PACs ou l'interdiction faite aux entreprises de promouvoir directement un parti, constitue une manière détournée de faire la promotion d'un candidat ou d'une candidate; la commission est alors en mesure d'intenter des poursuites (Entrevues, Lerner 1990; Biersack 1990)[41].

La difficulté que l'on éprouve à faire respecter l'esprit de la réglementation n'est pas seulement attribuable au caractère flou du libellé de la Loi. Par leur nature même, bon nombre des transgressions sont difficilement décelables. Ainsi, lorsqu'une entreprise « demande » aux employés et aux employées de contribuer à un PAC en échange d'une « prime » (c'est-à-dire contre remboursement), la Loi ne pourra souvent être appliquée que si un employé mécontent se plaint à la FEC (Entrevue, Lerner 1990)[42]. De même, lorsqu'un PAC cherche à dépasser les limites que lui impose la Loi en assurant subrepticement la coordination de ses activités et de la stratégie électorale du candidat ou de la candidate qu'il appuie, et en maquillant ses efforts pour les faire apparaître comme dépenses indépendantes, la FEC dépend souvent des informations fournies par les candidats adverses et leurs partisans et partisanes (Entrevue, Biersack 1990).

La volonté de particuliers, ou de groupes de surveillance tels que Common Cause, de formuler des plaintes, constitue ainsi dans bon nombre de cas un élément vital de l'application des règlements. Mais certains critiques estiment que la probabilité d'un préjudice est réelle quand on calomnie un adversaire politique :

> Idéalement, les forces politiques qui s'affrontent contribuent à faire respecter la FECA en surveillant réciproquement leurs activités et en

> signalant les abus à la commission au moyen d'une plainte. Mais dans certains cas, les candidats et les organisations politiques se voient harcelés à la suite de bévues insignifiantes et doivent dépenser leurs ressources pour répondre à des plaintes qui n'aboutissent à rien. Des candidats ou des organisations dépourvus de moyens peuvent avoir à dépenser des ressources précieuses pour se défendre contre les plaintes frivoles de leurs adversaires. (Gross 1990, 228 et 229.)

L'application de la loi pose une deuxième difficulté : certains participants politiques peuvent estimer que les avantages d'une infraction compensent largement toute sanction qui pourrait leur être imposée, surtout si la publicité provoquée par l'enquête doit avoir lieu après l'élection (Gross 1990, 228 et 229). Selon un ancien commissaire, les gens croient « que la commission n'obtiendra jamais les quatre voix requises, et qu'ils peuvent donc faire ce qu'ils veulent », et cette perception « vient saper un processus d'application déjà faible, le rendant encore plus impotent » (Magleby et Nelson 1990, 128).

CONSIDÉRATIONS SUR LA RÉFORME

Si peu de participants et de participantes aux audiences de la Commission ont contesté la nécessité de corriger la dissymétrie qui caractérise la législation électorale canadienne touchant le financement[43], le consensus n'est pas atteint quant à la démarche réglementaire à adopter. L'angle particulier sous lequel est examinée cette question est grandement fonction de la conception que l'on a des effets de la *Charte canadienne des droits et libertés* sur le processus politique. Certains considèrent que la liberté d'expression, qui est garantie par l'alinéa 2*b*) de la Charte, revêt une importance prépondérante par rapport aux autres valeurs et ne devrait sous aucun prétexte être restreinte. Selon cette perspective, aucun individu ni aucune organisation ne devrait se voir refuser le droit d'engager des dépenses pour faire connaître ses vues. La liberté d'expression prend toute sa dimension en période électorale alors que la possibilité de critiquer sans représailles les gouvernements et les candidats à une charge publique est d'une importance capitale pour la vitalité et la bonne marche du processus électoral. Conséquemment, on estime que les objectifs d'un système électoral juste et équitable ne sont pas une restriction légitime de la liberté d'expression.

D'autres considèrent en revanche que si la Charte a ajouté une dimension essentielle à la Constitution, elle n'a pas altéré pour autant les principes de base de notre système politique en ce qui a trait notamment au rôle des partis. Étant donné que les partis remplissent

une fonction vitale en servant de pont entre les actions des pouvoirs publics et les préférences manifestées par les électeurs et les électrices, la Charte ne devrait pas faire l'objet d'une interprétation si rigide qu'elle en arriverait à corrompre les conditions dans lesquelles partis et candidats se font la lutte en période électorale. À cet égard, on se doit d'examiner la capacité financière des individus et des organisations de s'exprimer sous l'angle des répercussions de la liberté d'expression sur l'ensemble du processus électoral. La Charte n'a pas évacué les valeurs de justice et d'équité en tant que pierres angulaires de ce processus. Parce que l'argent dépensé de façon indépendante peut ébranler ces principes en neutralisant la portée des règlements touchant les dépenses des candidats et des partis, il importe d'imposer des limites à la capacité de dépenser des participants non enregistrés aux fins d'exposer leurs vues en période électorale.

De ces deux prémisses découlent un certain nombre d'options précises. Avant d'examiner ces dernières, il faut souligner que malgré la forte probabilité qu'un système imposant des limites à la liberté d'expression favorise la remise en question de la Charte, la législation peut jusqu'à un certain point être élaborée à la lumière des exigences de la Charte de manière à prévenir bien des types de contestations auxquels ont dû faire face les États-Unis. Deux considérations de base pourraient grandement dissiper les incertitudes éventuelles. La première est que la distinction entre ce qui est et ce qui n'est pas tolérable soit claire et ne prête pas à des interprétations divergentes. La seconde intéresse les critères sur lesquels s'appuieront généralement les tribunaux pour admettre que le droit à la liberté d'expression peut être restreint « dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ».

Les distinctions entre la promotion d'un thème et la publicité en faveur d'un parti ou d'un candidat

La question la plus difficile à résoudre est celle des moyens de distinguer, pour ce qui est des participants non enregistrés, les pratiques publicitaires tolérables des formes de publicité irrecevables. L'expérience américaine est très instructive quant aux difficultés qu'il y a à maintenir une définition limpide et intangible des facteurs de différenciation de la promotion d'une idée et de la publicité partisane. La difficulté de l'approche américaine, c'est que dans les messages publicitaires qui sont légalement considérés comme la promotion d'un thème (par opposition à la publicité partisane ou « explicite »), on peut citer le nom d'un candidat ou d'un parti, et ce, de façon bienveillante

ou hostile. La frontière qui distingue la promotion d'un thème de la publicité explicite est fluctuante, notamment par suite des interprétations judiciaires et des tentatives des organisations et des Political Action Committees de faire reculer les limites (voisines des exhortations à voter pour ou contre un candidat) de ce qui est considéré comme la promotion d'un thème.

Si les incessantes contestations constitutionnelles de la Federal Election Commission — visant à faire reconnaître que la promotion d'un thème et la publicité explicite constituent deux réalités différentes — sont en un sens défendables étant donné le caractère litigieux de ces définitions, une approche judiciaire pour régir les activités des groupes d'intérêt ne constitue pas un modèle séduisant pour le Canada. Bien des mémoires adressés à la Commission faisaient état de la nécessité de simplifier et de clarifier le libellé de la *Loi électorale du Canada*[44]. Mais cela supposerait que les différences entre les formes de publicité acceptables et celles qui ne le sont pas soient aisément identifiables, aussi bien dans les textes législatifs que dans l'interprétation qu'en font les tribunaux. Les efforts déployés par les provinces et par le Canada jusqu'à maintenant pour définir les activités admissibles des groupes d'intérêt en période électorale eu égard à la distinction entre la promotion d'un dossier et la publicité partisane se sont révélés infructueux pour les mêmes raisons qui ont présidé à l'échec de l'expérience américaine. La possibilité d'identifier légalement des candidats et des candidates dans la promotion de dossiers incite les groupes à présenter une publicité partisane explicite sous forme de promotion d'un thème, ce qui entraîne de nombreuses difficultés dans l'application de l'esprit de la Loi.

De plus, on peut critiquer toute tentative de différencier les deux formes de publicité en affirmant qu'elle fait fi d'un aspect important de la liberté d'expression, à savoir la possibilité d'associer des thèmes politiques à un candidat ou à un parti. C'est, par essence, l'argument sur lequel s'est appuyée la National Citizens' Coalition. On se souviendra que la loi de 1983 n'interdisait pas aux groupes d'intérêt d'engager des dépenses pour promouvoir une idée. Ils pouvaient, alors, dépenser tout à leur aise pour autant qu'ils ne favorisaient pas ou ne combattaient pas directement un parti ou un candidat. On pourrait argumenter de manière tout à fait convaincante que la liberté d'expression en période électorale suppose que les individus et les groupes d'intérêt puissent lier des dossiers à certaines positions politiques des candidats et des partis. Les électeurs et les électrices ne se prononcent pas sur des questions, mais votent pour des candidats et pour des partis. Pour que les groupes d'intérêt puissent faire la promotion

d'un thème de façon efficace, il est important qu'ils l'associent à des candidats ou à des partis.

Pour sortir de ce dilemme, c'est-à-dire préserver l'intégrité des plafonds de dépenses des candidats et des partis tout en accordant suffisamment de latitude aux groupes d'intérêt pour s'exprimer, la loi de 1983 consacrait le droit de ces derniers d'assurer la promotion d'un thème, mais ne leur permettait pas d'y associer le nom de candidats ou de partis. Cette distinction fut néanmoins contestée avec succès devant les tribunaux. Bien que la Cour suprême s'écarterait sans doute sensiblement du raisonnement qui a fondé la décision dans l'affaire de la *National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada* (1984), la question de savoir si la promotion de thèmes sans possibilité de nommer des candidats ou des partis serait considérée comme une protection suffisante de la liberté d'expression n'est pas sans susciter quelques doutes. Il reviendrait au gouvernement de démontrer que seule une interdiction pure et simple de la capacité des groupes d'intérêt d'appuyer ou de combattre financièrement des candidats ou des partis garantirait l'intégrité des plafonds de dépenses imposés à ces derniers.

Cependant, bien que l'argument voulant que la distinction entre la promotion d'un thème et la publicité partisane soit artificielle et douteuse sur le plan constitutionnel ne manque pas de mérite, il reste qu'il est pratiquement impossible de préserver l'intégrité des plafonds de dépenses imposés aux candidats et aux partis si les groupes d'intérêt se voient offrir la chance de défendre par la publicité des options qui enjoignent directement les électeurs et les électrices à voter pour ou contre tel candidat ou tel parti.

Considérations sur l'article premier de la Charte

Si nous disposons de droits enchâssés dans la Charte et bénéficions d'une grande expérience au chapitre des remises en cause constitutionnelles de la législation, il n'est toutefois pas souhaitable que les principes premiers de notre système électoral soient constamment contestés sur le plan constitutionnel et, par conséquent, fluctuent continuellement. Cela est d'autant plus évident quand on songe aux règlements sévères qui [illegible] imposés aux partis et aux candidats. Tout régime limitant la li[illegible]pression entraînera plus souvent qu'autrement des contestations constitutionnelles. Cela ne signifie pas que le gouvernement devrait hésiter à prendre les décisions politiques difficiles qui s'imposent pour préserver un système électoral juste et équitable. Ce que cela sous-entend, cependant, c'est que les motifs d'une limitation de la liberté d'expression doivent s'appuyer sur des principes ou

valeurs qui méritent une protection constitutionnelle, et que les moyens employés à cette fin soient justifiés.

Il est important de ne laisser planer aucun doute sur les raisons d'imposer des limites à l'expression. C'est tout le cadre réglementaire — y compris les plafonds de dépenses ainsi que les règlements sur la diffusion et la divulgation — qui obéit aux principes de justice et d'équité. Tout changement à la volonté de défendre ces principes (par exemple, l'abrogation des dispositions visant les dépenses des candidats et des partis) rendrait injustifiable une limitation des dépenses des groupes d'intérêt.

Pour reprendre un argument avancé précédemment, il n'y a pas de raison ou presque d'anticiper que la Cour s'opposerait au principe de promouvoir un processus électoral juste et équitable. On pourrait anticiper des difficultés dans la seconde étape de la mise en application de l'article premier. Le critère sur lequel la Cour se fonde le plus souvent, et qui est aussi le plus difficile à satisfaire, est l'exigence de la moindre atteinte portée au droit : la législation restreint-elle le moins possible la liberté d'expression tout en évitant de réduire la très grande importance des plafonds de dépenses imposés aux candidats et aux partis ?

LES OPTIONS POSSIBLES POUR LE CANADA

1. Aucune limite pour les groupes d'intérêt et les individus

Les personnes qui considèrent la liberté d'expression comme « sacro-sainte », surtout en période électorale, s'opposeraient à toute limitation de la capacité des participants non enregistrés d'engager des dépenses pour faire connaître leurs vues. Non seulement les objectifs de justice et d'équité sont réputés secondaires, mais aussi la plupart des tenants d'une expression sans entrave soutiennent que c'est l'absence de limitation, et non pas le contraire, qui garantirait l'équité.

Le processus électoral devient, par analogie, un marché électoral dans lequel la concurrence que se livrent partis, candidats et groupes d'intérêt pour capter l'attention de l'électorat garantirait que ce dernier est pleinement informé pour voter de façon sensée. La liberté d'expression est donc, ici, étroitement liée au droit de dépenser de l'argent pour afficher publiquement ses opinions. Les règlements régissant l'achat d'espace publicitaire ou de temps d'antenne empêchent les groupes d'exprimer leurs vues comme ils le souhaiteraient. Cette conception de la liberté d'expression est largement négative — elle est l'absence de toute ingérence — et écarte les considérations voulant que l'égalité d'accès et des chances constitue un motif raisonnable d'imposer des limites.

L'hypothèse selon laquelle les règlements sur les dépenses portent atteinte à la liberté d'expression est également applicable aux candidats et aux partis. Selon cette thèse, les dispositions actuelles touchant les dépenses des partis et des candidats empêchent les participants et les participantes à l'élection de faire connaître leurs orientations politiques aux électeurs et aux électrices et de différencier leurs programmes de ceux de leurs rivaux.

Si les limites de dépenses pour les candidats et les partis sont maintenues, et que cette dissymétrie entre les candidats, les partis et les groupes d'intérêt fait problème, la solution ne réside pas dans la restriction de la liberté d'expression des groupes d'intérêt, mais plutôt dans la suppression des barrières auxquelles se heurtent les candidats et les partis[45]. L'abrogation de toute règle financière régissant les groupes d'intérêt rendrait inopportune toute tentative de distinguer les différentes formes d'expression — par exemple, la promotion d'un thème par rapport à celle d'un candidat ou d'une candidate.

Cette approche prête le flanc à de nombreuses critiques, issues pour la plupart de l'expérience américaine. Le régime électoral des États-Unis donne à penser que, s'il est autorisé, l'argent joue un rôle déterminant aussi bien dans les dépenses directes des candidats et des candidates que dans les réseaux de soutien d'un candidat grâce aux dépenses engagées par les Political Action Committees (PACs) et les participants indépendants. Ce rôle prépondérant de l'argent fait craindre la corruption ou une influence indue — réelle ou apparente — qu'entraîne la dépendance des candidats vis-à-vis des riches bailleurs de fonds. Qui plus est, l'absence de règlements sur les dépenses électorales rend les élections plus onéreuses et empêche ceux dont les moyens sont modestes, ou qui ne jouissent pas de l'appui d'un PAC ou d'un groupe d'intérêt, de disputer des élections sur un pied d'égalité. Dans le cadre d'une troisième critique, on conteste la thèse voulant qu'un environnement économique non réglementé accentue et facilite la libre expression. L'argument contraire dit que, plutôt que de favoriser un échange libre d'idées, la déréglementation débouche sur un environnement contrôlé et dominé par les groupes puissants qui monopolisent les ondes et infléchissent le débat électoral.

2. Une limitation des activités des groupes d'intérêt similaire à celle qu'on impose aux partis et aux candidats

Cette option exclut l'environnement non réglementé exposé plus haut, mais étaie néanmoins la proposition voulant qu'en période électorale, les groupes d'intérêt ne soient pas, sur le plan qualitatif, traités

différemment des candidats et des partis : partis et candidats ne devraient pas se voir octroyer un droit exclusif d'occuper la scène électorale mais devraient plutôt la partager avec d'autres individus ou groupes désireux de participer financièrement aux élections. Par voie de conséquence, les groupes d'intérêt devraient respecter les mêmes règles financières que les partis. Ils devraient en outre jouir de la même latitude eu égard à la liberté d'expression. Si les partis sont autorisés à faire la publicité de vues qui viennent appuyer leurs propres candidats et candidates et s'opposer à leurs adversaires, les groupes d'intérêt devraient pouvoir en faire autant.

Les tenants de la participation financière des groupes d'intérêt aux élections soutiennent que les dépenses indépendantes permettent une discussion plus vigoureuse des points saillants du débat politique parce qu'on y aborde des sujets sur lesquels les partis sont peu enclins à prendre position. De surcroît, ils affirment que l'incapacité des partis de représenter la multitude de vues des Canadiens et des Canadiennes ne devrait pas empêcher les personnes non affiliées à un parti de s'exprimer en public lors des élections.

Malgré l'affirmation selon laquelle l'imposition des mêmes règles en matière de financement et de divulgation aux groupes d'intérêt, aux candidats et aux partis constitue l'approche la plus juste — n'étant discriminatoire ni pour les candidats et les partis ni pour les groupes d'intérêt — ce point de vue gomme les différences entre les partis et les groupes d'intérêt eu égard au rôle qu'ils remplissent et à leur capacité respective de se multiplier. Parce que ce sont les partis et non les groupes d'intérêt qui forment les principaux liens entre les actions de l'État et les préférences des électeurs et des électrices, il serait conceptuellement fallacieux de prétendre que les uns comme les autres sont simplement des participants au processus électoral, chacun jouissant des mêmes prérogatives et assumant des responsabilités identiques. Le fait que les partis doivent satisfaire à un très large éventail de valeurs et d'attentes politiques et concilier des intérêts régionaux et nationaux antagoniques les différencient des groupes d'intérêt particuliers qui, par définition, sont axés sur un auditoire cible. Il y a sûrement un nombre infini de sujets pouvant devenir les thèmes de prédilection d'individus ou de groupes. De plus, suggérer que partis et groupes d'intérêt soient traités comme des entités semblables, à des fins de réglementation électorale, ce n'est pas tenir compte dûment de l'influence des groupes d'intérêt, ne serait-ce qu'en raison de leur nombre, sur l'ordre du jour du débat politique. On négligerait le fait, par exemple, que plus d'un groupe peut faire la promotion d'une même idée; auquel cas, toute tentative de garantir l'équité entre tous les participants à l'élection

(groupes d'intérêt, candidats et partis) serait neutralisée si les groupes d'intérêt pouvaient coordonner leurs activités (ou s'appliquaient à agir à cette fin) pour faire en sorte d'accroître les ressources financières qu'ils peuvent affecter à cette cause.

L'élection fédérale de 1988 a bien montré comment une campagne publicitaire organisée par des groupes d'intérêt pouvait avantager un parti politique en particulier. Si l'on avait fixé des plafonds sur le montant que chaque groupe pouvait dépenser pour promouvoir le libre-échange, il y aurait eu vraisemblablement peu de différence avec les montants qui ont réellement été dépensés. Le principal regroupement d'organisations favorables au libre-échange (l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi) aurait pu dépenser autant qu'il le voulait à la condition que les sommes aient été obtenues des divers membres de l'Alliance.

En plus du maintien de plafonds raisonnables sur les dépenses que peuvent engager les groupes d'intérêt pour promouvoir des thèmes ou des candidats, il y a un certain nombre d'autres problèmes qui seront examinés dans la troisième option.

3. Une limitation des activités des groupes d'intérêt compatible avec leur rôle de participants secondaires

Dans une troisième option, on mesure la liberté d'expression sous l'angle du rôle que tiennent les partis et des conditions électorales facilitant une concurrence saine et vigoureuse entre les partis et les candidats. Si l'on admet qu'il est important de permettre aux particuliers et aux organisations de promouvoir financièrement leurs opinions, un processus électoral libre et équitable exige que toutes les activités financières conduites en période électorale soient réglementées. De même qu'il y a des règlements pour les candidats et les partis, et donc des limites à leur latitude de promouvoir leurs positions politiques, de même on devrait plafonner les dépenses électorales des groupes d'intérêt et des individus. À la différence de la deuxième option, toutefois, cette approche exclut l'hypothèse voulant que les groupes d'intérêt et les partis soient traités sur un même pied. De ce point de vue, les partis politiques sont les protagonistes du système électoral tandis que les groupes d'intérêt occupent un rôle secondaire.

Il faut que la liberté d'expression puisse coexister avec les principes de justice et d'équité. Il existe un certain antagonisme entre ces valeurs. En vertu d'une interprétation de la libre expression similaire à celle de la première option — liberté en tant qu'absence de toute ingérence — on pourrait difficilement garantir l'équité et l'impartialité du processus électoral.

La promotion et la contestation des candidats et des partis

On voit mal comment l'intégrité des plafonds de dépenses imposés aux candidats et aux partis pourrait être préservée s'il fallait que les groupes d'intérêt soient autorisés à engager des dépenses substantielles en vue de favoriser ou de combattre directement un participant inscrit. La principale crainte vient de ce que les plafonds fixés pour les candidats et candidates à l'échelle locale sont relativement bas. N'importe quel candidat pourrait se trouver grandement désavantagé si un ou plusieurs groupes d'intérêt engageaient des dépenses considérables. Certes, on peut rétorquer qu'en vertu de notre système parlementaire de gouvernement par cabinet et de la stricte discipline de parti inscrite dans la pratique canadienne, les groupes d'intérêt sont moins portés qu'aux États-Unis à s'attaquer à des candidats locaux, mais ces candidats n'en restent pas moins vulnérables. Le désir de nombreux groupes idéologiques de combattre des candidats dont les orientations politiques diffèrent des leurs, ou de prendre pour cible des candidats dans des comtés où un léger revirement des opinions pourrait sceller l'issue de l'élection, rend ces candidats particulièrement vulnérables aux campagnes convergentes des groupes d'intérêt.

De telles campagnes ont aussi de grandes chances de miner la justice et l'équité lorsqu'elles prennent les partis pour cible. Les raisons mêmes qui placent davantage les candidats et les candidates à l'abri des activités des groupes d'intérêt — le régime de gouvernement par cabinet et la discipline de parti les rendant moins influençables — font des partis, en tant qu'entités nationales, des cibles tentantes pour les groupes d'intérêt. Si les groupes d'intérêt s'abstiennent d'appuyer ou de combattre un candidat en raison de son peu d'influence sur la politique de son parti, la solution de rechange est de se battre à l'échelon national et de tenter d'influer sur le programme politique du gouvernement. L'équité et la justice peuvent toutefois en souffrir, car on ne peut pas dire si l'appui ou l'opposition des groupes d'intérêt aura le même effet sur chaque parti.

On pourrait sûrement minimiser les coups que portent les dépenses indépendantes à l'équité et à la justice en fixant des plafonds locaux ou nationaux sur les montants que les groupes d'intérêt consacrent à la publicité, mais plusieurs facteurs font que cette pratique n'est guère viable. D'abord, la possibilité que plus d'un groupe d'intérêt s'attaque au même candidat ou au même parti aura pour effet d'attirer plus de publicité sur la personne ou sur le parti visé en lui permettant de promouvoir à son tour une position politique favorable à son programme. L'élection de 1988 a bien montré comment des sociétés et des individus aux opinions communes pouvaient regrouper leurs

ressources pour maximiser l'effort publicitaire, dont les bénéfices sont allés presque exclusivement au Parti progressiste-conservateur du Canada (PC). D'autre part, si la publicité est négative ou si le message est présenté sous un faux jour, le candidat ou le parti visé pourrait se voir financièrement restreint (en raison des plafonds de dépenses) dans sa défense pour expliciter le message transmis.

L'imposition de plafonds cumulatifs aux contributions individuelles à la publicité électorale financée par des groupes d'intérêt rendrait manifestement beaucoup plus difficile la tâche des groupes d'intérêt en les empêchant de proliférer, mais cette solution soulèverait plus de problèmes qu'elle n'en réglerait. Mentionnons, par exemple, deux difficultés auxquelles se sont heurtées les personnes qui sont chargées de faire respecter la loi aux États-Unis : le problème des individus qui signent leur nom de différentes façons (exemple : John H. Smith, J.H. Smith, J. Harry Smith); et les sociétés ou organisations qui donnent de l'argent à leurs employés ou à leurs membres pour qu'ils fassent des dons. Faire respecter efficacement le plafonnement des contributions poserait encore davantage de problèmes au Canada. Alors que le système américain fixe des plafonds cumulatifs relativement hauts (25 000 $ par année) aux contributions individuelles, le degré comparativement plus modeste des limitations de dépenses pour les candidats et les partis canadiens exigerait un plafonnement beaucoup plus bas des contributions. À l'inverse du système américain, qui ne compte pas sur la stricte application du processus électoral (on surveille surtout les contributions des PACs plutôt que celles des particuliers), la dynamique des dépenses électorales au Canada supposerait une rigoureuse application des lois à l'échelon individuel. Vient ensuite l'inévitable problème que pose la Charte à l'imposition de limites aux contributions versées à certains participants aux élections, mais pas à d'autres. Si l'on ne plafonnait pas les contributions faites aux candidats et aux partis, qui sont les protagonistes du processus électoral, il serait on ne peut plus difficile de justifier la limitation des dons aux groupes d'intérêt.

Un autre problème de mise en application consiste à savoir s'il y a lieu ou non de soumettre les groupes d'intérêt à l'appareil réglementaire de l'État. Contrairement aux États-Unis où, à cause de la fréquence des élections, les campagnes publicitaires et les collectes de fonds ne cessent jamais (et où la structure des PACs résultait directement du régime entré en vigueur dans les années 70), il serait difficile d'imposer aux groupes d'intérêt canadiens les règles américaines de divulgation. Contrairement aux PACs américains, les groupes d'intérêt canadiens ne fonctionnent pas dans un contexte électoral. Puisque

des élections n'ont lieu en moyenne qu'à tous les trois ou quatre ans, on en arrive à poser la question suivante : Comment les exigences en matière de divulgation pourraient-elles nuire ou porter atteinte aux autres activités de l'organisation ? L'État joue-t-il un rôle légitime en contrôlant les activités des groupes d'intérêt qui, en dehors de cette brève période d'activité électorale, sont susceptibles de ne pas se mêler de politique partisane ou électorale ?

Devant les problèmes que pose l'application des règlements touchant les dépenses des groupes d'intérêt, il est difficile d'anticiper de réelles occasions, pour les groupes d'intérêt, de promouvoir ou de combattre directement des candidats et des candidates sans nuire de façon irréparable aux principes de justice et d'équité entre les participants inscrits.

La promotion de thèmes

En affirmant que la justice et l'équité entre les participants inscrits ne peuvent être préservées que si les groupes d'intérêt se voient offrir suffisamment d'occasions de faire la promotion de vues qui favorisent ou desservent des candidats ou des partis, il importe de se demander si la promotion de thèmes ou de dossiers politiques porte atteinte à ces principes. Même si l'on pouvait établir une définition qui permettrait effectivement de distinguer la publicité partisane de la promotion de points de vue, on continuerait de nourrir les mêmes craintes que celles qu'on a soulevées dans le contexte de la promotion des partis et des candidats, soit la multiplication des groupes d'intérêt militant pour une même cause et les difficultés d'application de la loi.

La possibilité que des individus et des groupes d'intérêt coordonnent, tacitement ou explicitement, la promotion d'un point de vue particulier accentue la crainte que les candidats et les partis puissent se retrouver en position d'infériorité sur le plan financier. L'expérience de 1988, où des douzaines de sociétés ont mobilisé leurs ressources financières au cours des deux dernières semaines de la période électorale pour dépenser l'équivalent de plus des trois quarts de tout le budget publicitaire électoral du PC, montre à quel point des organisations individuelles peuvent facilement proliférer et se regrouper pour intensifier les effets de leurs activités publicitaires. Le fait que le PC ait bénéficié d'une somme additionnelle de 3,6 millions de dollars consacrée au thème central de son programme laisse à entendre que même lorsqu'elle est centrée sur un thème et non sur un candidat ou un parti, la publicité émanant des groupes d'intérêt peut grandement porter atteinte aux principes de justice et d'équité. En outre, il ressort de l'analyse des dépenses électorales engagées en 1988 par les groupes

d'intérêt que même si la grande majorité des publicités ne faisaient état d'aucun nom de candidat ou de parti, les publicités diffusées durant la dernière semaine de la campagne peuvent avoir été à l'origine du revirement modeste des intentions de vote des électeurs et des électrices.

Le problème de la publicité financée par les groupes d'intérêt intéresse tous les partis politiques et tous les candidats et candidates. Aucun parti n'est à l'abri des incidences que peuvent avoir des groupes d'intérêt désireux d'infléchir le débat politique. Que le PC ait bénéficié de la publicité sur le libre-échange en 1988 ne donne aucune raison de penser qu'il dispose d'un avantage inhérent à ce chapitre sur les autres partis. Par exemple, si une élection était convoquée demain, il y a de fortes chances que les groupes d'intérêt axeraient leur publicité sur la question du maintien ou de l'abolition de la taxe sur les produits et services. Même s'il n'était fait aucune mention d'un parti ou d'un candidat dans les publicités, le fait que seul un parti favorise le maintien de la TPS ferait que cette publicité aurait l'effet d'une promotion ou d'une opposition directe au PC.

On pourrait argumenter que l'élection de 1988 constitue une exception quant à la participation des groupes d'intérêt en raison de l'importance de la question du libre-échange. Cependant, rien ne doit laisser croire que cette expérience de publicité financée par les groupes d'intérêt est particulière au débat sur le libre-échange. Les groupes d'intérêt n'ont pas pris une part active au processus électoral canadien car la loi les en empêchait depuis 1974. Mais le fait qu'un certain nombre de groupes (la National Citizens' Coalition et la Coalition Campagne vie) aient estimé que les élections représentent une période capitale pour la promotion de leurs vues et que des entreprises aient pris conscience de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle elles pouvaient mobiliser des appuis financiers autour de questions économiques lors d'une élection laissent supposer que l'élection de 1988 pourrait bien constituer un précédent plutôt qu'un phénomène ponctuel. Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par les élections ontariennes de 1990, lors desquelles les groupes d'intérêt ont engagé de grosses dépenses, indépendamment des partis et des candidats.

Jusqu'à présent, on a soutenu dans cette étude que toute occasion donnée aux groupes d'intérêt de défendre publiquement des vues politiques ou partisanes à l'échelle locale ou nationale portait atteinte aux principes de justice et d'équité. À cause des difficultés d'application qu'ils soulèvent, les plafonds — que ce soit pour les contributions électorales des groupes d'intérêt ou pour le financement des publicités

pouvant être liées à un candidat ou à un parti — posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent.

Bien qu'elles minent les principes de justice et d'équité tels que définis dans l'actuelle réglementation, les dépenses des groupes d'intérêt poseraient plus de problèmes encore s'il fallait que le régime réglementaire comporte une définition qui engloberait toutes les dépenses d'élection. Malgré l'application stricte des règlements actuels visant les dépenses, plusieurs activités sont exclues de la définition de « dépenses d'élection », l'exemple le plus remarquable étant le sondage d'opinion. En fait, si l'on modifiait la définition pour y inclure les sondages, les groupes d'intérêt seraient fortement enclins (subrepticement ou fortuitement) à promouvoir leurs positions et à retenir les services d'experts-conseils ou de maisons de sondage pour rendre plus efficaces leurs efforts publicitaires. Plus la définition des dépenses électorales sera élargie, plus il deviendra difficile de concevoir de la publicité électorale émanant des groupes d'intérêt qui n'entacherait pas de façon irréparable l'esprit des dispositions visant le plafonnement des dépenses des partis et des candidats.

Quelle option choisir : des mesures moins restrictives ou une totale interdiction ?

À la lumière de ces conclusions, il importe de voir s'il est possible de permettre aux groupes d'intérêt et aux individus de dépenser de l'argent pour l'expression de leurs vues. Au lendemain de la décision judiciaire de 1984, décrétant inconstitutionnelles les restrictions imposées à la capacité des groupes d'intérêt de promouvoir ou de combattre directement un candidat ou un parti, le directeur général des élections déclara qu'on pouvait trouver des moyens moins restrictifs de limiter la liberté d'expression des groupes d'intérêt[46]. Ce que Jean-Marc Hamel envisageait, c'était d'interdire l'accès des médias à tout individu ou groupe n'étant pas un candidat ou un parti et de fixer des limites de dépenses extrêmement basses (entre 100 $ et 200 $) pour les montants que les particuliers et les groupes d'intérêt pourraient consacrer à la préparation d'articles tels que des brochures, prospectus et pancartes de pelouse (Entrevue, Hamel 1990).

Bien que le remède préconisé par M. Hamel soit une réponse à l'affirmation de la National Citizens' Coalition selon laquelle la liberté d'expression exige que les individus ou les groupes puissent lier la promotion d'un thème à un candidat ou à un parti, l'interdiction de toute publicité dans les médias présente un autre problème constitutionnel sérieux. En interdisant plutôt qu'en limitant simplement l'accès des

médias aux groupes d'intérêt, on risque de ne pas pouvoir convaincre les tribunaux que cela constitue la moins restrictive des solutions possibles.

Quoique l'interdiction de la publicité dans les médias aurait été difficile à justifier en regard de l'article premier de la Charte, l'approche de M. Hamel offrait un modèle utile pour réglementer les groupes d'intérêt en période électorale. L'idée que les individus ou les groupes d'intérêt puissent dépenser une modeste somme d'argent pour faire une certaine publicité (tant pour la promotion d'un thème qu'à des fins partisanes) satisferait les arguments voulant qu'une liberté d'expression raisonnable comporte tout à la fois la capacité de promouvoir des idées et celle de lier cette promotion à un candidat ou à un parti.

Il est fort probable que tout plafond imposé aux groupes d'intérêt serait contesté en vertu de la Charte pour violation de la liberté d'expression. Bien que cette option limiterait l'expression, notamment si cette liberté est associée au droit de dépenser de l'argent, les plafonds n'empêcheraient pas les individus et les groupes de faire connaître leurs vues sur des questions, des candidats ou des partis. En fait, ce qu'empêcheraient les limites de dépenses, c'est une trop grande utilisation des mass media, en période électorale, pour exposer une opinion devant un vaste auditoire. Certaines solutions de rechange aux campagnes médiatiques habituelles peuvent être envisagées, par exemple, l'impression et la distribution de circulaires ou de brochures, l'achat et la distribution d'insignes et l'usage de pancartes de pelouse ou autres supports de communication peu coûteux. Cette approche ne doit cependant pas empêcher les groupes d'intérêt d'avoir accès à la télévision. Deux études traitant de la façon de concilier justice et liberté d'expression proposent que la télévision publique ou communautaire soit mise à la disposition des groupes d'intérêt pendant les élections. L'une préconise l'usage de « temps d'antenne gratuit » sur le canal parlementaire pour permettre aux groupes d'intérêt de présenter leurs points de vue sur les élections. Pour ce faire, l'arbitre en matière de radiodiffusion pourrait être chargé d'allouer du temps d'antenne. On soutient que cette approche non seulement comblerait le besoin d'assurer l'équité entre les candidats et les partis, mais contribuerait aussi à rendre l'électorat plus averti (Axworthy 1991). Une variante de cette recommandation serait de permettre aux groupes d'intérêt d'acheter, grâce à des subventions du gouvernement, du temps d'antenne programmé sur la chaîne de nouvelles de CBC (Brock 1991). Cette approche serait justifiable en ce qu'elle représente la meilleure tentative de concilier des valeurs antagoniques — liberté

d'expression d'un côté, justice et équité de l'autre — et permet au surplus d'imposer les restrictions les moindres possibles à l'expression électorale des groupes d'intérêt tout en préservant l'intégrité des plafonds de dépenses des partis et des candidats.

Bien que cette option risque quand même d'entraîner une violation des limites de dépenses, notamment pour les candidats locaux, la législation pourrait être conçue de façon à empêcher les groupes de coordonner leurs activités lorsque cela nuit à l'intention des limitations. La plupart des problèmes d'application et de prolifération évoqués plus haut seraient évités ou du moins amoindris si, par exemple, la loi interdisait explicitement aux groupes ou aux individus de dépenser plus que le montant prescrit (dans la fourchette des 500 $ à 1 000 $ peut-être) pour promouvoir directement ou indirectement des candidats ou des partis et si la loi, exigeait en outre que le nom du commanditaire soit clairement inscrit sur tout matériel ou publicité; et, enfin, si elle empêchait la coordination des dépenses avec tout autre individu ou organisation. Par exemple, une quantité importante de publicités commerciales télévisées, le publipostage ou de la publicité dans un journal, dans un magazine ou à la radio dépasserait vraisemblablement le plafond de dépenses permis; toute violation des règlements serait alors bien visible. On s'en remettrait également aux plaintes pour faire respecter la loi en ce qui a trait aux cas de violation. Dans les deux cas, un moyen viable d'empêcher que ces dépenses n'influent davantage sur l'élection serait de déposer une injonction contre toute publicité additionnelle. En pareille occurrence, la publicité faite autour d'un groupe ou d'un individu ayant contrevenu à la loi anéantirait tout avantage qu'aurait pu retirer le candidat ou le parti visé par la publicité. Parce que le système serait basé sur de modestes plafonds de dépenses, il ne serait pas nécessaire d'imposer aux individus et aux groupes les restrictions additionnelles touchant la divulgation.

Cette option prévoit en outre l'interdiction, pour les groupes d'intérêt, de diffuser des publicités la veille et le jour même du scrutin comme c'est aussi le cas pour les candidats et les partis. On se rappellera que depuis le débat autour des activités de la Coalition Campagne vie, certaines des publicités les plus négatives ont été diffusées la veille de l'élection de 1988, quand les candidats et candidates se trouvaient légalement dans l'impossibilité de répondre aux attaques. Dans ses recherches, la Commission a retrouvé 12 publicités, émanant de groupes d'intérêt, ayant été diffusées dans les journaux pendant la période d'interdiction, à la fin de la campagne. Bien des gens ayant soumis des mémoires à la Commission ont également suggéré qu'on exige des groupes d'intérêt qu'ils respectent la période d'interdiction

au début des élections. En fait, on a recensé 30 publicités imprimées diffusées par des groupes d'intérêt durant la période électorale de 1988. On pourrait toutefois faire observer que devant les limites de dépenses peu élevées imposées aux groupes d'intérêt et aux individus, un bannissement des dépenses publicitaires indépendantes pendant la première partie d'une élection n'est pas indispensable dans la mesure où candidats et partis ont tout le temps de répondre aux allégations.

Un avantage de cette approche, c'est que, à l'instar du modèle proposé par M. Hamel, elle ne produit pas ce que l'on peut considérer comme une distinction artificielle entre la promotion d'un thème et la publicité partisane. Il n'y aurait aucune restriction sur la façon dont les groupes ou les individus feraient la promotion de leurs vues, pas plus que sur les médias auxquels ils feraient appel, pour autant qu'ils ne dépassent pas les limites de dépenses, qu'ils ne coordonnent pas leurs publicités avec celles d'autres groupes ou individus, qu'ils ne diffusent pas de messages pendant la période d'interdiction qui s'applique aux candidats et aux partis, et qu'ils précisent le nom du commanditaire.

Cette approche règle le problème soulevé par le juge Medhurst dans l'affaire *National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada* (1984), à savoir que la loi ne doit pas empêcher un individu de dépenser quelques dollars pour photocopier un prospectus invitant le lecteur ou la lectrice à voter d'une certaine façon (Entrevue, Tarte 1990). Bien que des activités aussi modestes ne mettent pas en question les plafonds de dépenses fixés pour les candidats et les partis, elles sont, en vertu de la loi de 1983, formellement interdites. Même si, en vertu du pouvoir discrétionnaire de poursuivre, les auteurs ou auteures d'abus aussi mineurs n'auraient vraisemblablement pas été accusés, la Cour suprême a clairement statué sur la question en déclarant que ce pouvoir discrétionnaire ne saurait constituer un substitut approprié à une loi plus soigneusement et précisément définie (*R. c. Smith* 1987).

Le fait que les organisations ne seraient pas traitées différemment des individus (elles seraient assujetties aux mêmes plafonds de dépenses) et que les individus, ou encore les organisations, ne pourraient pas mettre en commun leurs ressources signifierait que le gros des dépenses électorales serait engagé par des individus. L'exigence voulant que chaque publicité ou matériel promotionnel désigne le nom du commanditaire signifierait que presque toutes les publicités ne porteraient pas le nom d'une organisation mais, en fait, celui d'un particulier. Cela réduirait grandement l'incidence, sur les plafonds de dépenses des candidats et des partis, des campagnes convergentes menées par une organisation particulière grâce à la coordination des dépenses de ses membres.

Il est fort probable que, dans le cas où ils seraient touchés par la loi, les groupes d'intérêt, les sociétés et les syndicats réagiraient en exhortant leurs membres à agir d'une façon particulière pendant les élections; néanmoins, ce type d'activité n'est pas et ne devrait pas être interprété comme une violation des principes de justice et d'équité. Bien qu'on puisse difficilement empêcher les groupes d'intérêt d'encourager leurs membres à engager des dépenses dans les limites qui leur sont imposées pour faire connaître une position sur le plan politique, toute tentative de limiter la communication au sein des organisations au cours des élections serait probablement considérée comme allant au-delà des limites raisonnables de la liberté d'association. Il serait peut-être difficile de défendre l'idée que limiter cette forme de communication est nécessaire si l'on veut assurer le respect des limites de dépenses imposées aux candidats et aux partis. Cependant, si les groupes d'intérêt engageaient des dépenses supérieures aux limites permises pour communiquer avec d'autres organisations, on serait en présence d'une violation de ce principe et de toutes les lois sur lequelles il se fonde. Par conséquent, la diffusion, pendant les élections, de toute publicité commerciale s'adressant à des personnes autres que des membres réguliers et présentant une position politique favorable sur tout parti, tout candidat ou toute question d'ordre électoral, entraînerait l'imposition de limites de dépenses.

Quoique les modestes limites de dépenses dissuaderaient essentiellement les organisations d'engager des dépenses publicitaires importantes en période électorale, cela pourrait ne pas les décourager d'y participer à titre individuel. Aussi leur imposition se justifie-t-elle sur le plan philosophique. La liberté d'expression est essentiellement un droit individuel. Même si l'exercice de ce droit a été étendu aux organisations (*Ford* 1988; *Irwin Toy* 1989), la genèse de la liberté d'expression dans les démocraties libérales, notamment dans un contexte électoral, tient à la possibilité qu'elle offre aux individus d'apprécier et de contester ceux et celles qui briguent une charge publique. Si les groupes d'intérêt ou les organisations désirent participer aux élections de manière plus autonome, ils ont le loisir de le faire en s'enregistrant comme parti politique et comme candidats ou candidates en lice.

4. L'interdiction en période électorale de toutes dépenses autres que celles des participants enregistrés

La façon la plus efficace d'assurer le respect des plafonds de dépenses des candidats et des partis serait d'interdire à tout autre qu'un parti

ou un candidat enregistré d'engager des dépenses électorales. Cette solution serait plus facile à appliquer qu'une limitation des activités des groupes d'intérêt compatible avec leur rôle de participants secondaires, mais elle comporte néanmoins un certain nombre de difficultés. La principale est l'obstacle constitutionnel : il faudrait démontrer, en vertu de l'article premier de la Charte, qu'il n'existe aucun moyen de permettre aux groupes d'intérêt ou aux individus de dépenser de l'argent pour promouvoir leur point de vue sur des questions politiques tout en assurant la justice et l'équité du régime électoral à l'égard des participants enregistrés.

Il serait téméraire de chercher à prédire le jugement de la Cour suprême sur ce sujet, mais on peut être à peu près certain que la Cour poserait la question suivante : Existe-t-il des moyens moins restrictifs ? Dans l'affaire *National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada* (1984), le juge Medhurst avait dit désapprouver qu'un individu n'ait pas le droit, légalement, de dépenser quelques dollars pour distribuer des brochures de fabrication artisanale; la solution envisagée présente le même désavantage, qui est peut-être insurmontable. En effet, on pourrait difficilement soutenir que l'exercice de la liberté d'expression, à une échelle aussi modeste, cause des dommages irréparables à la limitation des dépenses des candidats et des partis.

S'il ne paraît pas certain que la solution puisse résister à la contestation en vertu de la Charte, la Constitution offre cependant un remède. En effet, en vertu de l'article 33, les gouvernements peuvent obtenir pendant cinq ans, avec possibilité de renouvellement, une dérogation à l'application de la plupart des dispositions de la Charte. Il ne fait aucun doute qu'une telle démarche est conforme à la Constitution, mais ses ramifications politiques suscitent beaucoup de questions. Depuis que la Charte est venue consacrer les droits et les libertés essentiels en 1982, le libellé des droits a produit un tel effet sur l'imagination du public que l'invocation de la clause de dérogation est devenue pratiquement impensable. Les gouvernements, face à un public profondément convaincu qu'ils ne doivent pas poursuivre de propos délibéré des politiques qui entrent directement en conflit avec les droits protégés, ne peuvent guère envisager ouvertement l'emploi de la dérogation.

Le recours à la clause dérogatoire est particulièrement impopulaire en dehors du Québec. En 1988, le premier ministre Bourassa avait invoqué l'article 33 pour mettre à l'abri de toute contestation constitutionnelle la nouvelle loi de son gouvernement touchant l'affichage commercial, et on a immédiatement réclamé le retrait de l'article

en question par un amendement constitutionnel et exigé que le gouvernement fédéral n'y ait jamais recours. L'idée que les droits n'ont de sens que dans la mesure où les autorités politiques ne peuvent y toucher a été renforcée, chez le grand public en particulier, par les attaques réitérées de hautes personnalités publiques contre la dérogation. Le premier ministre Mulroney, par exemple, a affirmé que les amendements constitutionnels proclamés en 1982 n'ont à peu près aucune valeur, car en plus de diviser les Canadiens et les Canadiennes, ils ne protègent pas leurs droits : « Une constitution qui ne protège pas les droits individuels, inaliénables et imprescriptibles des Canadiens ne vaut pas le papier sur lequel elle est écrite. » (*Ottawa Citizen*, 7 avril 1989, A1–2.)

Bien que les partis soient les principaux participants au débat électoral, cela ne signifie pas qu'on devrait écarter toute autre tentative d'exercer une modeste influence sur le programme électoral. Que l'on se situe sur le plan de l'intuition ou de la philosophie, une loi qui, à l'extrême, interdirait à un individu de favoriser ou de combattre un parti ou un candidat en distribuant dans la rue des dépliants qu'il aurait lui-même fabriqués paraît incompatible avec la volonté de garantir la liberté d'expression. On peut débattre la question de savoir si l'expression, pour être adéquate, doit disposer d'importantes ressources pour faire connaître un point de vue à un large public régional ou national : il est certain, en tout cas, qu'elle exige davantage que la reconnaissance nominale du droit de parler, et qu'une certaine capacité de communiquer avec les autres est nécessaire. C'est pourquoi il est important d'assurer aux individus et aux groupes, tout au moins dans une certaine mesure, la possibilité d'engager de modestes dépenses pour communiquer entre eux aux fins du discours politique.

On pourra soutenir qu'il est raisonnable d'interdire la publicité des groupes d'intérêt, car cette publicité est de très courte durée. Mais cet argument comporte un grave défaut, car c'est précisément pendant la période électorale que la capacité de critiquer ouvertement le gouvernement et les personnes qui cherchent à s'y faire élire revêt la plus grande importance.

CONCLUSION

La question de savoir si l'on doit autoriser la participation financière des groupes d'intérêt aux campagnes électorales a fait l'objet d'un large débat et a suscité plus de 100 interventions devant la Commission, soit plus que tous les autres thèmes à l'exception du financement des campagnes et des partis. Les intervenants et les intervenantes qui ont comparu devant la Commission, et d'autres qui ont soumis des

mémoires, ont proposé une variété de mesures touchant les groupes d'intérêt, depuis l'absence de toute réglementation jusqu'à l'interdiction de toute participation.

Ces propositions témoignent, par leur diversité, de points de vue divergents sur deux questions : à quelles valeurs accorder la primauté en période électorale (liberté d'expression ou justice et équité); et comment définir les liens entre les groupes d'intérêt et les partis pendant la même période.

Un premier point de vue, fortement influencé par la Charte, tient la liberté d'expression pour la valeur la plus importante en période électorale et affirme qu'elle ne doit subir aucune restriction. La liberté d'expression est envisagée comme une liberté négative — définie par l'absence de toute ingérence — et équivalente à la capacité de dépenser. De ce point de vue, les limites imposées à la publicité restreignent les groupes d'intérêt et les individus dans leurs efforts pour promouvoir leur opinion sur l'ensemble des sujets qui les intéressent. De plus, les restrictions qui empêchent les groupes et les individus de faire connaître, par la publicité, leurs positions en matière de politique diminuent la capacité de l'électorat de faire un choix éclairé au moment du scrutin.

L'idée que la liberté d'expression exige une capacité illimitée de faire connaître son point de vue au moyen de la publicité, et qu'une publicité libre de toute réglementation constitue la meilleure façon d'éduquer les électeurs et les électrices afin qu'ils puissent faire un choix éclairé a des conséquences importantes pour les partis politiques et les candidats. Dans cette optique, en effet, les partis ne constituent qu'un type d'intervenant électoral et n'ont pas à bénéficier d'un traitement de faveur aux dépens de la liberté d'expression.

L'adoption de cette idée ne signifie pourtant pas que l'on accepte l'argument selon lequel, pour corriger la dissymétrie entre la non-réglementation des dépenses électorales des groupes d'intérêt et les limites auxquelles sont assujetties les dépenses des partis, il conviendrait de réglementer les groupes d'intérêt. En effet, puisque l'on soutient que la liberté d'expression se réalise par l'élimination des règlements, il conviendrait plutôt d'éliminer les limites imposées à tous les participants électoraux, y compris les candidats et les partis.

Le second point de vue consiste à rejeter l'hypothèse qui placerait les partis sur le même pied que tous les autres participants électoraux. Puisque ce sont les partis qui assurent la liaison entre les actions de l'État et les intérêts de la société, les partis et les candidats doivent constituer les principaux participants électoraux, les groupes d'intérêt et les individus non enregistrés passant au second plan.

En outre, depuis la réforme législative de 1974, on tient la justice et l'équité pour les principes fondamentaux devant régir la conduite des élections. L'idée que l'argent ne doit pas exercer une influence indue sur le processus électoral, et que les participants qui sont officiellement en lice doivent se trouver à peu près sur un pied d'égalité, s'exprime par la limitation des dépenses pour les candidats et les partis et par les mesures touchant la divulgation. Dans cette perspective, par conséquent, on rejette l'équivalence établie entre la liberté d'expression et le droit de dépenser de l'argent. Les principes de justice et d'équité, de même qu'ils obtiennent en période électorale la primauté sur le droit des candidats et des candidates d'engager des dépenses illimitées pour faire connaître leur point de vue, devraient également avoir préséance sur le droit des individus et des groupes d'intérêt de faire de la publicité.

Une telle perspective ne signifie pas que les groupes d'intérêt et les individus ne puissent bénéficier d'un certain degré de liberté d'expression pendant une élection, mais elle suppose que l'on envisage la participation électorale des groupes d'intérêt du point de vue du maintien de l'équité et de la justice par la réglementation du financement. Les difficultés que l'on éprouve à établir une distinction claire entre différents types de communication (promotion d'un point de vue et promotion d'un parti), l'inévitable prolifération de groupes autour de certains enjeux et les difficultés d'application qui rendent absurde la limitation des dépenses, tous ces phénomènes mènent à la conclusion qu'il est nécessaire d'exercer un contrôle rigoureux sur les dépenses indépendantes.

En ce qui a trait aux liens entre les groupes d'intérêt et les partis, chacune des deux conceptions comporte des problèmes. En accordant un même statut aux partis et aux autres groupes qui cherchent à capter l'attention du public en période électorale, la première conception ne tient pas suffisamment compte de l'importance des partis dans le choix du gouvernement. La deuxième, selon laquelle les candidats et les partis constituent les principaux participants électoraux, même s'ils ne sont pas nécessairement les seuls, ne tient pas suffisamment compte de l'écart considérable qui existe entre le rôle que l'on attribue aux partis et le rôle qu'ils jouent en réalité. Cet écart explique la place de plus en plus importante occupée par les groupes d'intérêt sur la scène électorale.

Ainsi, chacune des conceptions est imparfaite, mais au cours de la présente étude, on a accordé la préférence à la conception selon laquelle les partis constituent les grands protagonistes du système électoral. Quel que soit l'écart entre le rôle attribué aux partis et la façon dont ils

s'acquittent de leurs fonctions aux yeux du public, ils restent le moyen le plus efficace d'établir nos priorités électorales et de choisir un gouvernement (à moins que l'on ne transforme, par une réforme institutionnelle, le système en vertu duquel nos choix électoraux se traduisent par l'élection de représentants et de représentantes, puis par la formation d'un gouvernement). Un système plus fragmenté, au sein duquel les groupes d'intérêt sont de plus en plus enclins à présenter le choix électoral comme un moyen d'intervenir par rapport à un enjeu particulier d'intérêt public, rendra les partis moins capables de créer un type de consensus qui s'avère à la fois de plus en plus difficile à atteindre et de plus en plus nécessaire pour gouverner.

Il ne s'agit pas d'empêcher les individus ou les groupes d'intérêt de jouer un rôle en période électorale par l'évaluation et la critique des personnes qui briguent un mandat public, mais de reconnaître la nécessité de fixer des limites à ces possibilités. La nécessité en question ne découle pas seulement du principe faisant des partis les principaux participants dans les élections, mais aussi du fait que les valeurs centrales du régime électoral — justice et équité — exigent la réglementation des effets de l'argent sur les élections. C'est pour assurer le respect de ces valeurs que l'on doit réglementer toutes les dépenses électorales, qui peuvent nuire à la capacité des participants officiels de se présenter de façon juste et équitable pendant la campagne électorale. Étant donné la possibilité — ou plutôt la probabilité — que les groupes d'intérêt se multiplient autour de certains enjeux électoraux et que le projet de faire respecter les règlements touchant les campagnes publicitaires afin que celles-ci ne viennent pas contrecarrer les intentions de la limitation des dépenses des candidats et des partis présente des difficultés quasi insurmontables, c'est à la troisième option que l'on accorde la préférence en matière de réglementation de la participation électorale des groupes d'intérêt.

En vertu de cette solution, les individus et les groupes d'intérêt pourraient utiliser la publicité pour faire connaître leur point de vue sur les thèmes électoraux, les candidats ou les partis. (Toutefois, à moins qu'on adopte des mesures pour favoriser l'accès à la télévision, les groupes d'intérêt pourraient au mieux se permettre d'acheter un minimum de publicité télévisée.) Mais ils ne pourraient pas coordonner leurs messages publicitaires avec les activités d'un autre individu ou groupe d'intérêt. La modestie des dépenses autorisées empêcherait les participants autres que les candidats ou les partis enregistrés d'avoir recours aux médias pour influencer le débat électoral, mais ils auraient toutefois la possibilité de discuter des enjeux de l'élection avec leurs membres ou d'autres personnes intéressées et de distribuer des

documents par lesquels ils chercheraient à influencer les électeurs et les électrices. Si l'on autorisait les groupes d'intérêt ou les individus à entreprendre des campagnes publicitaires plus vastes, on aurait de telles difficultés à assurer l'application des règlements que les limites imposées aux dépenses des candidats et des partis perdraient tout leur sens. D'autre part, cela entraînerait vraisemblablement l'imposition d'autres contraintes aux groupes d'intérêt, notamment sous forme d'exigences en matière d'enregistrement et de divulgation.

L'une des grandes fonctions des partis consiste à offrir le moyen de hiérarchiser les intérêts et les valeurs des citoyens et des citoyennes, de les définir et de les transformer en politiques. C'est pourquoi nous avons soutenu ici que la décision de principe touchant l'intervention électorale des groupes d'intérêt doit tenir compte des exigences d'un régime électoral juste et équitable pour les candidats et les partis, et non chercher à favoriser la capacité des groupes d'intérêt d'utiliser la scène électorale pour faire progresser leurs propres objectifs idéologiques ou organisationnels.

En cherchant à harmoniser des valeurs et des principes antagoniques, on prête inévitablement flanc à la critique. Cependant, l'option retenue représente une démarche équilibrée, assurant aux groupes et aux individus qui décident de ne pas s'associer à un parti de réelles possibilités d'expression, tout en maintenant les valeurs — justice et équité — qui constituent la pierre angulaire du régime électoral canadien. De plus, mieux que toute autre, cette option permet d'atteindre les buts visés en imposant un minimum de restrictions à l'expression. Ces restrictions minimales, qui sont une nécessité en vertu de la Charte, représentent en même temps un objectif des plus désirables en soi.

NOTES

Cette étude a été complétée le 29 avril 1991.

L'auteure tient à remercier Donald Padget et Victor Manuel Sanchez-Velarde pour le travail de codification de la publicité des groupes d'intérêt qu'ils ont effectué sous la supervision de Jean Crête et grâce au travail d'analyse de Richard Johnston. Elle tient également à souligner le travail de recherche indispensable que Donald Padget a effectué sur la participation des groupes d'intérêt à l'élection fédérale de 1988 et à l'élection qui a eu lieu en Ontario en 1990. Enfin, l'auteure désire exprimer toute sa reconnaissance à Leslie Seidle pour les recommandations qu'il a apportées lors de la rédaction des versions préliminaires de la présente étude, ainsi qu'à deux réviseurs pour lui avoir fait part de leurs commentaires.

1. Sans doute l'expression « tierces parties » est-elle largement utilisée dans les ouvrages canadiens pour désigner les participants non inscrits, mais cela est source de confusion parce qu'on l'emploie aussi à propos des petits partis politiques. Pour cette raison, et pour éviter toute connotation péjorative, les participants non inscrits seront généralement associés aux groupes d'intérêt.

2. Quoique la *Loi constitutionnelle de 1867* n'en fasse pas expressément mention, la *Loi électorale du Canada* stipule que le candidat qui a reçu le plus grand nombre de suffrages a été dûment élu (Canada, *Loi électorale* alinéa 190(1)*a*)).

3. *Irwin Toy* (1989, 976 et 977). Bien que la Cour ait conclu qu'il n'est pas nécessaire de définir avec précision à quel moment et sur quelle base une forme d'expression va au-delà des limites de protection, elle a néanmoins formulé trois principes et proposé que, pour être protégée, la forme d'expression reflète au moins un de ces trois principes, à savoir : 1. une forme d'expression qui vise la recherche et l'atteinte de la vérité; 2. une forme d'expression qui vise à promouvoir et à favoriser la participation à la prise de décision dans les domaines social et politique; et 3. une forme d'expression qui favorise la diversité des formes d'épanouissement individuel et d'accomplissement personnel dans un environnement accueillant et tolérant.

4. Le comité Barbeau a été créé après que le gouvernement fédéral eut annoncé dans le discours du Trône du 18 février 1964 son intention d'instituer un comité d'enquête « en vue de déterminer la méthode d'application la plus pratique possible pour imposer une limite aux dépenses faites au cours des campagnes électorales ».

5. À la défense de sa législation, le gouvernement fédéral a déposé en preuve les exemples suivants de préjudice : une annonce diffusée la veille de l'élection de 1980 par le Jewish Joint Public Relations Committee dans la circonscription de Kitchener–Waterloo critiquant le candidat libéral alors que celui-ci n'avait plus de droit de réponse; la menace proférée par le Fonds international pour la défense des animaux de dépenser 3 millions de dollars dans la région urbaine de Toronto peu avant la tenue d'une élection dans le but de défaire les candidats libéraux qui n'appuyaient pas sa politique d'interdire la chasse aux phoques au Canada; les annonces publicitaires — d'une valeur de 150 000 $ durant l'élection générale de 1979 et 160 000 $ lors de l'élection de 1980 — publiées par la National Citizens' Coalition, dont une bonne partie était dirigée contre des candidats enregistrés; les panneaux-réclames, les enseignes et les dépliants commandités par la même coalition pour s'opposer au candidat libéral de la circonscription de Spadina–Toronto, Jim Coutts, lors de l'élection complémentaire de 1981 (Canada, Procureur 1984, 2e plaidoirie, 2–5).

6. Le gouvernement aurait pu faire valoir que les groupes d'intérêt sont libres d'appuyer financièrement candidats et partis à la condition de coordonner leurs activités avec les agents officiels et d'être, en conséquence, assujettis au plafonnement des dépenses d'élection.

7. Pour une analyse des raisons politiques motivant la décision de ne pas interjeter appel ou de ne pas présenter un nouveau projet de loi, voir Hiebert (1989–1990).

8. Le commissaire aux élections fédérales, George Allen, décida de confirmer la décision antérieure de Gorman de ne pas appliquer les règlements sur les dépenses électorales (Entrevue 1988).

9. Les journaux qui ont fait l'objet d'une analyse relativement à la publicité payante par les groupes d'intérêt sont les suivants : *Telegram* (St. John's), *Chronicle Herald* (Halifax), *Telegraph Journal* (Saint-Jean, N.-B.), *Le Soleil* (Québec), *La Presse*, *Le Devoir*, *Gazette* (Montréal), *Le Droit* (Ottawa), *Toronto Star*, *Globe and Mail* (Toronto), *Winnipeg Free Press*, *Leader Post* (Regina), *Edmonton Journal* et *Vancouver Sun*.

10. Ne comprend pas la publicité télévisée faite par le Regroupement pour le libre-échange, laquelle est incluse dans les chiffres officiels fournis par l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi.

11. Des analyses ultérieures semblent indiquer que la publicité des groupes d'intérêt pourrait avoir eu une influence encore plus grande sur les intentions de vote des électeurs et des électrices (Johnston *et al.* 1991).

12. Donnée tirée du *Rapport de vérification de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi*, section intitulée « Rapport des rentrées de fonds et déboursés à la clôture de l'exercice, le 31 mars 1989 ». Ce chiffre englobe les dépenses du Regroupement pour le libre-échange.

13. L'examen de quatre journaux québécois pendant la campagne électorale révèle que le Regroupement pour le libre-échange a dépensé 71 000 $, sans compter les 29 000 $ déboursés pour la publicité télévisée.

14. Données tirées du *Rapport de vérification de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi* (1989). Les dépenses publicitaires engagées entre le 23 avril 1987 et le 31 mars 1988 ont atteint 1 736 247 $. En outre, l'Alliance a versé 650 000 $ en frais de consultation, près de 150 000 $ en honoraires professionnels et 180 000 $ pour des sondages d'opinion. Au cours de cet exercice financier, les dépenses totales se sont chiffrées à 2 861 820 $ et les contributions à 2 968 169 $.

15. L'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi a lancé un programme en vue d'inciter les employeurs à sensibiliser leur personnel au fait que l'Accord de libre-échange leur serait bénéfique ainsi qu'à l'entreprise et à la collectivité. L'apport de l'Alliance dans cette campagne a consisté à

fournir un résumé des avantages, des études de cas et autres documents pour faciliter la mise en œuvre du programme.

16. Ce chiffre de 5,25 millions de dollars couvre la période de deux ans allant de la création de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi au printemps 1987 au mois de mars 1989. Les deux derniers déboursés ont été faits au cours de l'exercice financier de 1988 et, bien que directement reliés à la question du libre-échange, ils n'étaient pas limités exclusivement à la période d'élection.

17. L'idée de lancer un cahier de bandes dessinées s'est imposée après que de nombreux regroupements de tous les coins du pays qui s'opposaient à l'Accord de libre-échange aient demandé la diffusion d'informations sur le libre-échange qui soient d'accès facile et aisément compréhensibles. Cette publication a été préparée avant le déclenchement de l'élection, mais diffusée au début de la campagne, soit dans la deuxième semaine d'octobre.

18. D'après Salutin (1989, 260), 40 % du coût du cahier de bandes dessinées a été recueilli par les syndicats.

19. Le magazine *Maclean's* a proposé au Réseau pro-Canada d'acheter de l'espace publicitaire dans la dernière livraison avant l'élection, consacrée au libre-échange. Faute de fonds, l'organisation a décliné cette invitation, mais s'est vu accorder deux pages dans le magazine qui publiait cinq pages de publicité payantes par l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi. On ne sait pas si l'espace était fourni à titre gratuit ou s'il était subventionné. Un échange de correspondance avec Maclean Hunter laisse croire que l'annonce a été vendue 4 259,50 $, alors que le prix du marché se situe à 24 699,50 $. Le prix de cette annonce n'était pas inclus dans l'estimation des dépenses du Réseau pro-Canada.

20. Somerville laisse à entendre que la décision de concentrer les attaques sur Ed Broadbent avait été prise avant le déclenchement des élections à cause de la popularité dont jouissait le Nouveau Parti démocratique dans les sondages et parce que la National Citizens' Coalition voulait empêcher les néo-démocrates de réaliser une percée lors des élections.

21. Coalition Campagne vie distribue souvent un questionnaire demandant aux candidats et aux candidates de préciser leur position sur la question du choix. Selon James Hughes, cette tactique est efficace parce que les candidats, convaincus qu'ils s'adressent à une organisation qui prône le choix, expriment leurs vues plus franchement.

22. Parmi les publicités les plus « négatives » utilisées par la Coalition Campagne vie au cours de l'élection, signalons une brochure diffusée dans les foyers de la région de Toronto arborant des affiches des libéraux et des néo-démocrates. On y accusait le député néo-démocrate sortant, Dan Heap, et le candidat libéral, Tony Ianno, d'appuyer « le meurtre légalisé des

enfants dans le sein de leur mère ». Au recto de la brochure, on posait la question suivante : « Devinez qui trouve normal que certains enfants soient mis à la poubelle ? ». Au verso, sous une photo montrant un fœtus très développé et horriblement mutilé, le nom de Heap apparaissait en gros caractères en réponse à la question. Le texte poursuivait en disant qu'un appui à Heap ou à Ianno constituait un « vote pour la perpétuation de ce massacre de vies humaines » (*Toronto Star*, 20 novembre 1988). James Hughes a confirmé le fait que cette brochure a été distribuée par son organisation.

23. Dans le sketch, une infirmière — outragée par le fait que les suppressions de lits aient forcé l'hôpital à installer un malade souffrant de gangrène tout à côté d'un malade qui venait d'être opéré — s'exclamait : « Évidemment, nous nous lavons toujours avant de passer à un autre patient, mais on ne sait jamais comment ces petits organismes peuvent voyager. »

24. La National Citizens' Coalition a dépensé quelque 15 000 $ au cours de la période électorale.

25. Ne sont pas considérés comme dépenses électorales : la publication de nouvelles ou la diffusion d'une émission d'affaires publiques ou de nouvelles, à la condition que celles-ci soient faites sans paiement ou récompense; le coût de production, de promotion et de distribution de tout livre dont la vente était prévue avant l'émission du bref d'élection; les frais indispensables pour tenir dans une circonscription une assemblée pour le choix d'un candidat ou d'une candidate et pour mener une campagne électorale. On trouvera à l'article 404 de la *Loi électorale* du Québec la liste complète des exceptions.

26. Sont exclus de la liste des dépenses prohibées les éditoriaux des journaux ou d'autres périodiques et les émissions de nouvelles ou d'affaires publiques à la radio ou à la télévision.

27. On peut certes soutenir que la Loi de la Saskatchewan suppose seulement que les groupes ne sont pas autorisés à servir de prête-noms ou à mener des campagnes parallèles à l'appui ou à l'encontre d'un candidat donné dans le dessein de contourner les règles visant le plafonnement des dépenses. Selon le directeur général des élections de la Saskatchewan, Keith Lampard, alors que les juges provinciaux interprètent de façon plus étroite la défense de bonne foi (comme étant la liberté de promouvoir des causes), les tribunaux fédéraux sont d'avis que la disposition en question a une portée plus étendue et permettrait à des groupes ou des particuliers d'indiquer le nom des candidats et des partis dans leur publicité.

28. Parmi le matériel publicitaire se trouvaient : un bulletin de vote fictif sur lequel était inscrit « comment voter » et un X en regard du nom d'un candidat néo-démocrate; une brochure incitant les gens à voter pour un candidat conservateur donné et précisant que le libéral et le néo-démocrate favorisaient l'« assassinat des enfants par l'avortement »; un dépliant

qui critiquait les compressions dans le financement des programmes destinés aux femmes victimes de violence ainsi qu'aux personnes ayant une déficience mentale ou physique et invitait ainsi les lecteurs et les lectrices : « levez-vous avec nous pour dire : il faut que ça cesse ».

29. Il faut distinguer deux types de Political Action Committees (PACs) : les PACs non associés et les PACs associés. Ces derniers peuvent financer les frais d'administration, de premier établissement et de sollicitation à même les fonds généraux de trésorerie, mais ne peuvent demander des contributions qu'à leurs membres dans le cas des syndicats, et, dans celui des entreprises, qu'à leurs actionnaires et aux membres du personnel administratif. Les PACs non associés peuvent solliciter des dons auprès de n'importe qui, mais leurs contributions financières doivent provenir exclusivement des fonds recueillis et non de leurs revenus généraux.

30. Les dons directs pour l'élection de représentants fédéraux ont été interdits dès 1907 par la *Tillman Act*. À l'origine, cette loi avait été suscitée par la crainte que la concentration des nouveaux capitaux industriels constitués dans la foulée de la Guerre de Sécession ne soit utilisée pour dénaturer le processus électoral. Quand il est devenu manifeste que les lois visant la divulgation des sources de financement ne parvenaient pas à mettre fin à la corruption, les réformateurs ont réclamé l'interdiction complète des dons des entreprises à tous les comités politiques ou à des fins politiques. L'interdiction a été étendue aux syndicats en 1943. On trouvera une excellente analyse historique des règlements intéressant les Political Action Committees (PACs) dans Matasar (1986) ainsi que dans Mutch (1988).

31. La loi de 1971 permettait aux syndicats et aux entreprises de puiser à même leurs fonds de trésorerie pour créer des Political Action Committees (PACs) et en assurer le fonctionnement. Les autorités syndicales avaient exercé des pressions en ce sens après qu'un syndicat eut été accusé, en 1968, d'avoir enfreint les règles interdisant aux syndicats de faire des contributions politiques (*US c. Pipefitters* 1972), ce qui remettait en question la pratique de longue date des syndicats d'utiliser leurs fonds généraux de trésorerie à des fins politiques. C'est dans le dessein de s'assurer d'un plus large appui que les syndicats avaient demandé d'appliquer le même traitement aux entreprises. À l'époque, le mouvement syndical ne considérait pas que les PACs des entreprises constituaient une menace sérieuse en raison de l'existence d'une loi qui interdisait aux entreprises obtenant des contrats de l'État (ce qui touchait nombre de grandes entreprises américaines) de contribuer directement ou indirectement aux campagnes électorales fédérales (voir Alexander 1984; Mutch 1988).

32. L'ironie dans ce cas tient au fait que ce sont les syndicats qui ont exercé des pressions pour que l'interdit soit levé. Parce qu'ils avaient obtenu du gouvernement des contrats destinés à améliorer la formation professionnelle

des travailleurs du secteur ferroviaire, certains syndicats se sont mis à craindre que leur possibilité d'assurer la survie de leur Political Action Committee (PAC) pourrait être battue en brèche si la loi n'était pas modifiée. Les amendements de 1974 ont non seulement tenu compte des préoccupations des syndicats, mais ont également permis aux entreprises qui avaient signé d'importants marchés publics (en matière de défense et dans d'autres secteurs) d'utiliser leurs fonds pour créer et administrer des PACs. En plus, la promulgation d'une limite de contribution personnelle de 1 000 $ a permis l'augmentation en nombre des petites contributions et a incité les entreprises à établir des PACs.

33. Les exigences relatives au plafonnement des contributions comportent l'obligation pour les Political Action Committees (PACs) de s'être enregistrés auprès de la Federal Election Commission depuis au moins six mois, de recevoir des contributions de la part de plus de 50 personnes et d'aider financièrement au moins cinq candidats ou candidates à un mandat fédéral. La très grande majorité des PACs satisfont aux conditions en matière d'appui à plusieurs candidats et sont assujettis aux plafonds suivants : 5 000 $ par élection à tout candidat briguant un mandat fédéral; 15 000 $ au comité national d'un parti politique; et 5 000 $ à tout autre comité politique.

34. Extrait de *New York Times Co. c. Sullivan*, 376 U.S. 254, à la p. 269 (1963), cité dans *Associated Press c. United States*, 326 U.S. 1, à la p. 20 (1945).

35. Les plafonds s'appliquaient aux dépenses faites par un comité autorisé du candidat ou de la candidate ou tout autre représentant ou représentante du candidat de même qu'à toutes dépenses faites par une autre personne et qui sont « autorisées ou requises » par le candidat ou son agent. Les plafonds — établis en fonction de la population en âge de voter — étaient fixés au maximum à 70 000 $ pour l'élection à la Chambre des représentants, à 150 000 $ pour l'élection au Sénat et à 20 000 000 $ pour les campagnes à la présidence. Ces limites n'incluaient pas les primaires et les campagnes pour le choix des candidats.

36. Le fait que nombre de Political Action Committees (PACs) tendent à s'associer à une entreprise, à une industrie ou à un groupe social en particulier indique que la position de chacun des membres de la Chambre des représentants lors des votes ainsi que les caractéristiques des États ou districts que ces derniers représentent incitent les PACs à appuyer davantage les candidats et les candidates à un mandat à la Chambre des représentants qu'au Sénat.

37. L'autre volet de cet argument veut que les Political Action Committees (PACs) soient largement responsables du déclin des partis politiques. En fournissant aux candidats et aux candidates d'importantes sommes d'argent pour mener leurs campagnes, les PACs permettent à ces derniers de moins compter sur les ressources des partis politiques. Parallèlement, on

déplore le fait que les PACs et les groupes de pression assument de plus en plus la promotion d'intérêts particuliers au détriment des partis dont le rôle a toujours été de déterminer l'importance relative des intérêts ou des valeurs antagoniques (Drew 1982, 68–71; Alexander 1984, 100).

38. Selon le tribunal, un petit groupe de pression ne devrait pas être assujetti au même type de réglementation que les grandes entreprises parce que les exigences en matière de séparation des fonds imposeraient des difficultés organisationnelles et financières qui entraveraient la liberté d'expression. La Cour a énoncé trois caractéristiques qui distinguent les associations politiques volontaires, axées sur la défense d'idées, des Political Action Committees (PACs) d'entreprises. Les premières ne sont pas tenues, à la différence des entreprises, d'assurer la séparation des fonds consacrés à des déboursés à caractère politique. Pour échapper à la réglementation visant les PACs « économiques », une organisation doit avoir été instituée dans le but de promouvoir des idées politiques; elle ne doit pas avoir d'actionnaires ou de personnes associées qui disposeraient d'un droit sur son actif ou sur son revenu; et elle ne peut pas accepter des contributions émanant d'entreprises ou de syndicats.

39. Les renseignements suivants doivent être fournis : le nom, l'adresse, le poste et le nom de l'employeur de la personne qui signe le rapport; l'identité de la personne qui a reçu la somme déboursée; le montant, la date et l'objet de chaque dépense; une déclaration précisant si la dépense a été faite pour appuyer ou pour combattre un candidat ou une candidate et donnant le nom du candidat et le mandat brigué; un certificat notarié indiquant si oui ou non les dépenses ont été encourues en collaboration, en consultation ou de concert avec un candidat ou un comité ou un agent autorisé; l'identité de tout individu ayant fait un don supérieur à 200 $ à la personne qui soumet le rapport (États-Unis, *Code* 1990, article 109.2).

40. La plupart des critiques adressées à la Federal Election Commission (FEC) relativement à l'application de la loi visent la structure de la commission, notamment le caractère partisan de sa composition, le rôle peu important du président ou de la présidente et ses contraintes budgétaires. Selon un commentateur :

> [...] l'incapacité de la Commission de résoudre rapidement les problèmes liés aux abus dans le financement des campagnes et, aux yeux de nombreux observateurs, sa vulnérabilité aux pressions partisanes traduisent fidèlement le dessein du Congrès de créer un organisme impotent sensible aux desiderata politiques des puissants [...]. Le Congrès a tout mis en œuvre pour que la Commission soit inopérante, la structurant de telle sorte que les impasses partisanes gênent son fonctionnement, favorisant et créant d'incroyables complications procédurières pour faciliter la défense des personnes soupçonnées de méfaits. (Reiche 1990, 238.)

Pour une étude plus poussée de la situation de la FEC relativement à l'application de la loi, voir Gross (1990), ainsi que Magleby et Nelson (1990).

41. La loi visait à simplifier le processus de dépôt des plaintes. À cette fin, toute personne peut présenter une plainte en indiquant le nom de l'individu ou de l'organisation qui, prétend-on, aurait enfreint les règlements et en précisant la nature de l'infraction. Il suffit que la déclaration soit notariée et transmise à la commission.

42. Sur le plan juridique, la difficulté tient au fait que les entreprises ne peuvent faire indirectement ce qu'elles ne sont pas autorisées à faire directement. Elles ne peuvent pas, ni un employé ou une employée agissant pour leur compte, promouvoir directement un candidat ou une candidate. De la même façon, les contributions d'un employé à un Political Action Committee, faites dans le dessein de dépasser le plafond des dons que l'entreprise peut faire, est contraire à la Loi.

43. La National Citizens' Coalition constitue une exception.

44. Plus de 40 personnes ont écrit à la Commission à ce sujet.

45. C'est là le point de vue de la National Citizens' Coalition. De l'avis de David Somerville, il n'est en aucun cas justifié d'établir des règlements restreignant la possibilité pour les individus ou les groupes de dépenser tout l'argent qu'ils estiment nécessaire pour faire connaître leurs vues. Lorsqu'on lui souligne le déséquilibre que provoque le plafonnement des dépenses des candidats et des partis et l'absence de toute limite à cet égard pour les groupes d'intérêt, M. Somerville rétorque que ce n'est pas la faute de son organisation si le régime impose des plafonds aux candidats et aux partis. Selon lui, il faudrait abroger tous les règlements en cette matière.

46. Le directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, n'a pas indiqué de quelle façon la loi pourrait faciliter l'expression des vues des groupes d'intérêt à l'occasion des élections. Il a seulement recommandé « que la question de la publicité faite par des tiers soit examinée dans le but de trouver un juste milieu entre le contrôle approprié des dépenses d'élection et la liberté d'expression des Canadiens ». À son avis, la solution pourrait consister à imposer « certaines restrictions aux tiers sans aller jusqu'à une interdiction totale » (Canada, Élections 1984, 24).

ENTREVUES

Allen, George, commissaire aux élections fédérales, 24 mars 1988.

*Barry, Francine, service du contentieux, directeur général des élections du Québec, 25 septembre 1990.

Biersack, Robert, statisticien en chef, Federal Election Commission des États-Unis, 16 octobre 1990.

Bleyer, Peter, coordinateur de l'action politique, Réseau pro-Canada, 30 août 1990.

*Boivin, Nathalie, TVA, 25 octobre 1990.

Collins, Huguette, ex-adjointe administrative de Joseph Gorman, commissaire aux élections fédérales, 16 septembre 1987.

*Ferguson, Cherry, directrice générale des élections de la Nouvelle-Écosse, 25 septembre 1990.

*Fordham, Art, ex-directeur général adjoint des élections de la Nouvelle-Écosse, 25 septembre 1990.

*Fraser, Jack, président, Comité sur le libre-échange du Manitoba, 15 octobre 1990.

*French, Larry, chercheur en matière de législation, Ontario Secondary School Teachers Federation, 3 décembre 1990.

Hamel, Jean-Marc, ex-directeur général des élections du Canada, 31 novembre 1990.

*Harrison, Len, directeur de l'éducation politique, Syndicat national des travailleurs et travailleuses de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole du Canada, 6 décembre 1990.

Hughes, James, président national, Coalition Campagne vie, 6 septembre 1990.

*Lampard, Keith, directeur général des élections de la Saskatchewan, 15 novembre 1990.

Lerner, Lois, conseillère générale adjointe pour l'application de la loi, Federal Election Commission des États-Unis, 15 octobre 1990.

*Nicholls, Gerry, National Citizens' Coalition, 7 janvier 1991.

*Rhodes, Paul, responsable des relations avec le gouvernement, Association des médecins de l'Ontario, 4 décembre 1990.

Somerville, David, chef, National Citizens' Coalition, 6 septembre 1990.

Tarte, Yvon, conseiller juridique, Élections Canada, 5 décembre 1990.

*Entrevue réalisée par Donald Padget, agent de recherche à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

All E.R.	All England Law Reports
C.B.R. Alb.	Cour du Banc de la Reine de l'Alberta

C.C.	Cour de comté
C.R.	Criminal Reports
C.S.C.	Cour suprême du Canada
C.S.P.	Recueil de jurisprudence du Québec, Cour des sessions de la paix
F. 2d	Federal Reporter
K.B.	Law Reports, King's Bench (R.-U.)
L.R.C.	Lois révisées du Canada (1985)
L.R.N.-E.	Lois révisées de la Nouvelle-Écosse
L.R.Q.	Lois refondues du Québec
L.R.S.	Lois révisées de la Saskatchewan
O.R.	Ontario Reports
Pub. L.	Public Law (E.-U.)
R.C.S.	Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada
S.C.	Statuts du Canada
S.R.C.	Statuts révisés du Canada (1970)
U.S.	United States Supreme Court Reports
W.W.R.	Western Weekly Reports

Adamany, David, « PACs and the Democratic Financing of Politics », *Arizona Law Review*, vol. 22 (1980), p. 569–602.

Alexander, Herbert, *Financing Politics : Money, Elections and Political Reform*, 3e éd., Washington (D.C.), Congressional Quarterly Press, 1984.

Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, *Rapport d'activité de l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi pour la période allant de mars 1987 à mars 1989*, 1989.

Associated Press c. United States, 326 U.S. 1 (1945).

Axworthy, Thomas S., « La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Boucher c. Centrale de l'enseignement du Québec, [1982] C.S.P. 1003.

Brock, Kathy L., « Justice, équité et droits », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Buckley c. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

Butler, D.E., et R. Rose, *The British General Elections of 1959*, Londres, Macmillan, 1960.

Canada , Chambre des communes, Comité spécial sur les dépenses électorales, *Procès-verbaux et témoignages*, 28e législature, 3e session, 1971.

——— , Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 25 octobre 1983, p. 28295–28299.

——— , *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, Comité des dépenses électorales, *Rapport* (comité Barbeau), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1983.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

——— , Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections relatif aux dépenses d'élections, trente-quatrième élection générale 1988*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

——— , *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chapitre 14 (1er supplément), article 70.1, promulguée par S.C. 1973–1974, chapitre 51, article 12, modifiée par S.C. 1980–1981–1982–1983, chapitre 164, article 14.

——— , *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

——— , *Loi nº 3 modifiant la Loi électorale du Canada*, S.C. 1980–1981–1982–1983, chapitre 164.

——— , Procureur général, 1re et 2e plaidoiries, *National Citizens' Coalition c. Procureur général du Canada*, Ottawa, 1984.

Common Cause, « A Common Cause Guide to Money, Power and Politics in the 97th Congress », Washington (D.C.), 1981.

——— , « Looking to Purchase or Rent », Washington (D.C.), 1984.

——— , « Financing the Finance Committee », Washington (D.C.), 1986.

Conway, M. Margaret, « PACs, the New Politics and Congressional Campaigns », dans Allan Gigler et Burdett Loomis (dir.), *Interest Group Politics*, Washington (D.C.), Congressional Quarterly Press, 1983.

Côté, Pierre F., « Notes préparées en vue d'une discussion d'experts lors de la 11e conférence annuelle du Council on Governmental Ethics Laws », Nouvelle-Orléans, décembre 1989.

Drew, Elizabeth, « Politics and Money — I », *New Yorker*, 6 décembre 1982.

——— , *Politics and Money : The New Road to Corruption*, New York, Macmillan, 1983.

Eismeier, Theodore J., et Phillip Pollick, « Political Action Committees : Varieties of Organization and Strategy », dans Michael Malbin (dir.), *Money and Politics in the United States : Financing Elections in the 1980s*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1984.

États-Unis, *Code of Federal Regulations : Federal Elections*, 109.2, Washington (D.C.), Officer of the Federal Register, National Archives and Records Administration, 1er janvier 1990, p. 100 et 101.

——— , *Federal Election Campaign Act of 1971*, Pub. L., 92-225, 7 février 1972.

——— , Federal Election Commission, communiqué de presse, 9 avril 1989.

Ewing, Keith, *The Funding of Political Parties in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Federal Election Commission c. Furgatch, 807 F. 2d 857 (9th Cir., 1987).

Federal Election Commission c. Massachussetts Citizens for Life, 479 U.S. 238 (1986).

Finlayson, Jock, Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, lettre à l'auteure, 27 septembre 1990.

First National Bank of Boston c. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978).

Ford c. Procureur général du Québec, [1988] 2 R.C.S. 712.

Globe and Mail, annonce du National Citizens' Coalition, 18 novembre 1988.

——— , « Health Critics Seek Election Attention : Ontario Groups Urge More Financing, but Statistics Show Big Spending », 4 septembre 1990, p. A6.

Grande-Bretagne, *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Victoria, chapitre 3.

——— , *Representation of the People Act, 1983*, G.-B. 1983, chapitre 2.

Grenzke, Janet, « Money and Congressional Behavior », dans Margaret Latus Nugent et John Johannes (dir.), *Money, Elections, and Democracy : Reforming Congressional Campaign Finance*, Boulder, Westview Press, 1990.

Gross, Kenneth, « Enhancing Enforcement », dans Margaret Latus Nugent et John Johannes (dir.), *Money, Elections, and Democracy : Reforming Congressional Campaign Finance*, Boulder, Westview Press, 1990.

Hailwood and Ackroyd Ltd. c. R., [1928] 2 K.B. 277.

Hiebert, Janet, « Fair Elections and Freedom of Expression Under the Charter », *Revue d'études canadiennes*, vol. 24 (1989–1990), p. 72–86.

Irwin Toy Ltd. c. Procureur général du Québec, [1989] 1 R.C.S. 927.

Jenson, Jane, « Maximising Equity and Innovation in Canada's Elections ». Document de réflexion établi pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

——— , « Innovation et équité — Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Johnston, Richard, « The Volume and Impact of "Third Party" Advertising in the 1988 Election ». Mémoire présenté à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Johnston, Richard, André Blais, Henry Brady et Jean Crête, « Putting the Pieces Together », 1991.

Magleby, David, et Candice Nelson, *The Money Chase : Congressional Campaign Finance Reform*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1990.

Malbin, Michael (dir.), *Money and Politics in the United States : Financing Elections in the 1980s*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1984.

Masclet, Jean-Claude, *Droit électoral*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

Matasar, Anne, *Corporate PACs and Federal Campaign Financing Laws : Use or Abuse of Power ?*, New York, Quorum Books, 1986.

Mutch, Robert, *Campaigns, Congress and Courts : The Making of Federal Campaign Finance Law*, New York, Praeger, 1988.

National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada, [1984] 5 W.W.R. 436 (C.B.R. Alb.).

New York Times Co. c. Sullivan, 376 U.S. 254 (1963).

Nouvelle-Écosse, *Loi électorale*, L.R.N.-E. 1989, chapitre 140.

Parr, Judith, directrice des communications, Alberta Federal and Intergovernmental Affairs, lettre à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 18 décembre 1990.

Pinto-Duschinsky, Michael, « Trends in British Political Funding, 1979–1984 », dans Herbert Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Québec, *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., chapitre C-12.

——— , *Charte de la langue française*, L.R.Q., chapitre C-11.

——— , *Loi électorale*, L.R.Q., chapitre E-3.3.

R. c. Edwards Books and Art Ltd., [1986] 2 R.C.S. 713.

R. c. Keegstra, (1990) 1 C.R. (4th) 129 (C.S.C.).

R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103.

R. c. Roach, Ontario, Cour provinciale, division criminelle, district judiciaire de York, Toronto, 24 octobre 1977; confirmé : (1978) 25 O.R. (2d) 767 (C.C.).

R. c. Smith, [1987] 1 R.C.S. 1045.

R. c. Tronah Mines, [1952] 1 All E.R. 697.

Reiche, Frank, « Weakness of the FEC », dans Margaret Latus Nugent et John Johannes (dir.), *Money, Elections, and Democracy : Reforming Congressional Campaign Finance*, Boulder, Westview Press, 1990.

Roberge c. Procureur général du Québec, Cour supérieure du Québec (district de Montréal), nº 500-05-004628-804, le 16 avril 1980.

Sabato, Larry, « Real and Imagined Corruption in Campaign Financing », dans A. James Reichley (dir.), *Elections American Style*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1987.

———, « PACs and Parties », dans Margaret Latus Nugent et John Johannes (dir.), *Money, Elections, and Democracy : Reforming Congressional Campaign Finance*, Boulder, Westview Press, 1990.

Salutin, Rick, *Waiting for Democracy : A Citizen's Journal*, Toronto, Viking Press, 1989.

Saskatchewan, *Loi électorale*, L.R.S. 1978, chapitre E-6.

Seidle, F. Leslie, et Khayyam Zev Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Stewart, John B., *The Canadian House of Commons : Procedure and Reform*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.

Toronto Star, « Pro-Lifers Use Shock Literature, Photos in Last-Minute Blitz in Metro Ridings », 20 novembre 1988, p. A4.

Traynor, Ken, Réseau pro-Canada, lettre à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 5 novembre 1990.

Twentieth Century Fund, Task Force on Political Action Committees, « What Price PACs? », New York, Twentieth Century Fund, 1984.

US c. Pipefitters, 407 U.S. 385 (1972).

Walls, Lorne, Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi, lettre à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 5 novembre 1990.

Weinrib, Lorraine, « The Supreme Court of Canada and Section One of the Charter », *Supreme Court Law Review*, vol. 19, nº 10 (1988), p. 469–513.

Wright, John R., « Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, vol. 84 (1990) p. 417–438.

2

L'ACTIVITÉ POLITIQUE DES GROUPES D'INTÉRÊT LOCAUX

A. Brian Tanguay
Barry J. Kay

DEPUIS QUELQUES ANNÉES, un chœur de plus en plus nombreux de critiques appartenant aux milieux universitaires, journalistiques ou politiques dénonce les activités électorales des groupes d'intérêt. Selon une perception répandue, ces groupes, qui vont proliférant, représentent les intérêts les plus divers : gens d'affaires, syndicats, agriculteurs, femmes, autochtones, personnes présentant des handicaps physiques ou mentaux, minorités ethniques et linguistiques, mouvements pour ou contre l'avortement, assistés sociaux, consommateurs, partisans du désarmement nucléaire, écologistes et d'autres sont de mieux en mieux organisés et affichent de plus en plus ouvertement leurs visées politiques. Certains disposent de ressources considérables, n'attendant que l'occasion de s'en servir en période électorale pour promouvoir leur cause ou appuyer les partis et les candidats qui la soutiennent. D'autres s'adressent aux milieux politiques et à l'électorat à coup de campagnes de relations publiques ou de sensationnalistes campagnes de presse. Quelles que soient leurs tactiques, leur capacité d'influencer les choix électoraux, d'imposer de force un programme politique et d'empiéter sur le rôle des partis politiques et des institutions représentatives traditionnelles en démocratie cause de plus en plus d'appréhensions.

Dernièrement, un lobby (organisme au service d'un groupe de pression) très écouté a résumé le sentiment général de crainte et d'hostilité qu'inspirent les groupes organisés :

> Au cours des années 80, les groupes représentant des intérêts particuliers ou des coalitions d'intérêts ont progressé en puissance et

en nombre. Ils sont de mieux en mieux organisés et fortement politisés.

L'ex-premier ministre de l'Ontario David Peterson a été victime de ce phénomène. Pendant toute sa campagne électorale, il a eu à ses trousses des groupes communautaires et des groupes d'intérêt qui l'ont harcelé sans répit. Ce qui lui a été fatal, a-t-il constaté après sa défaite, ce n'est pas un coup meurtrier, mais mille blessures infligées chacune par un groupe d'intérêt différent. (Public Affairs International 1990, 37 et 38.)

Ces doléances touchant l'influence pernicieuse des groupes d'intérêt organisés ont culminé au lendemain de l'élection fédérale de 1988, quand diverses coalitions protectionnistes (opposées à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis) ont accusé la grande entreprise d'avoir « acheté » la victoire des conservateurs[1]. Renchérissant sur leur critique de la réglementation fédérale des dépenses d'élection, des universitaires ont soutenu que les groupes d'intérêt puissants ont fait, lors de l'élection de 1988, des dépenses inexplicables et inconsidérées qui ont miné le processus démocratique en donnant un poids excessif aux groupes de gens d'affaires bien nantis (Hiebert 1989–1990, 82). Ces universitaires craignent que l'absence d'une réglementation étroite des dépenses engagées par des tiers en période électorale ouvre grand la porte à la propagation du « Political Action Committee » (comité d'action politique (PAC))[2], ce virus malin en provenance des États-Unis. À leur avis, cette lacune pourrait faciliter l'avènement d'un gouvernement par les groupes d'intérêt, car les partis politiques et les candidats sont de plus en plus redevables à une poignée de groupes fortunés qui disposent de ressources considérables pour propager leurs visions des choses (Paltiel 1987, 236).

Une bonne partie des écrits sur les activités électorales des groupes d'intérêt organisés est axée sur la politique fédérale et provinciale. À ces niveaux, des groupes en vue tendent à la politisation des enjeux et à la manipulation des médias pour faire pression sur les élus ou mobiliser le public. Chose étonnante, on a peu publié sur l'activité des groupes d'intérêt au niveau local (celui de la circonscription). C'est cette lacune que nous cherchons à combler ici. Notre étude, largement exploratoire, est le fruit d'entrevues avec des porte-parole de groupes œuvrant dans diverses circonscriptions fédérales. Les questions que nous leur avons posées ont porté sur la structure, les ressources et les objectifs des groupes proprement dits, la nature et l'étendue de leur participation à la lutte électorale, leurs activités de relations publiques entre deux périodes électorales et leur propre mesure de la réaction du

système politique à leurs revendications. Nous les avons également invités à formuler des suggestions pour permettre au système politique d'être plus sensible aux groupes d'intérêt locaux; dans cette partie de l'entrevue, nous leur avons demandé explicitement si, à leur avis, les groupes devraient être en mesure de financer des candidats et des partis favorables à leur cause et de leur procurer diverses autres ressources. Enfin, nous nous sommes entretenus avec le député ou la députée de chaque circonscription retenue — ou la personne qui le représente dans la circonscription — à qui nous avons demandé de préciser la nature et la fréquence de ses rapports avec les groupes d'intérêt, le temps consacré à ces groupes et sa mesure de l'efficacité des activités politiques des groupes organisés durant et entre les périodes électorales.

Les grandes questions auxquelles nous avons cherché des réponses sont les suivantes : Dans l'actuel processus électoral, les groupes d'intérêt locaux se jugent-ils suffisamment écoutés des candidats et des médias ? Estiment-ils jouer un rôle important dans ce processus ? Quelles sont les conséquences de l'influence politique qu'ils estiment avoir ? Certaines réformes rendraient-elles le système plus juste ?

Un de nos principaux objectifs est de déterminer si l'image médiatique de groupes d'intérêt ultra-politisés, militants et influents est un reflet fidèle de la réalité au niveau local. Signalons d'entrée de jeu qu'une étude récente sur la question de l'avortement fait douter de la capacité, dans les groupes organisés des deux camps, de mobiliser une fraction importante de l'électorat (Kay *et al.* 1989). Aussi se pourrait-il que spécialistes et politiciens aient quelque peu exagéré la menace d'un « gouvernement par les groupes d'intérêt »; que la rumeur publique ait amplifié leur capacité d'influer sur l'issue de la lutte électorale; et que la spécificité du système politique canadien empêche le phénomène des PACs d'acquérir chez nous l'importance qu'il a chez nos voisins américains.

La suite de notre étude se divise en sept parties. La première partie expose quelques-unes des difficultés rencontrées dans la constitution de l'échantillon de groupes d'intérêt et donne un aperçu de la méthode d'élaboration du questionnaire. La deuxième partie évalue les critères de catégorisation des groupes d'intérêt, en particulier, la notion d'institutionnalisation que nous avons empruntée à Pross (1986), et esquisse la typologie adoptée. La troisième partie analyse les stratégies qu'utilisent les groupes d'intérêt de notre échantillon dans leurs rapports avec les milieux politiques (municipaux, provinciaux et fédéraux) et avec le public. Nous y discutons également de la perception qu'ont les groupes d'intérêt de l'efficacité du système politique et de la

réaction de celui-ci à leurs revendications. La quatrième partie consiste en une étude de cas de la Coalition Campagne vie, en l'occurrence sa campagne menée lors de l'élection fédérale de 1988 qui, plus que toute autre, a fait couler beaucoup d'encre. La cinquième partie met l'accent sur les réformes suggérées par les groupes d'intérêt locaux pour que le système réagisse mieux à leurs revendications. Dans cette partie, nous prenons bonne note de leur position sur la question du financement électoral par des tiers. La sixième partie examine brièvement les attitudes des députés et députées envers les groupes d'intérêt et leurs activités au niveau de la circonscription. Enfin, la dernière partie résume l'incidence de nos constatations sur la réforme électorale.

ÉCHANTILLON ET MÉTHODOLOGIE

Vu l'absence de recherche méthodique sur les activités électorales des groupes d'intérêt au Canada, nous nous étions donné pour objectif de constituer l'échantillon le plus vaste possible de ces groupes. Au départ, nous espérions définir, suivant les principes de l'échantillonnage aléatoire, un échantillon de circonscriptions fédérales du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Le temps nous empêchait d'étendre le sondage à tout le pays, encore que nous ayons tenté d'enrichir notre échantillon d'une circonscription néo-écossaise[3]. Nous nous sommes également efforcés de sélectionner des circonscriptions urbaines de toutes tailles ainsi que des circonscriptions rurales, et de veiller à ce que la représentation des partis corresponde grosso modo à leur représentation à la Chambre des communes. Ces efforts ont été passablement freinés, par suite du manque de coopération de beaucoup de députés et députées, voire de leur franche hostilité. Cette attitude nous a contraints à retenir quelques circonscriptions, non pas en fonction de leurs caractéristiques démographiques ou de l'affiliation politique de leur représentant ou représentante, mais de la bonne volonté de cette personne.

Notre choix s'est finalement fixé sur 12 circonscriptions : 3 au Québec, 5 en Ontario, 2 en Saskatchewan et 2 en Alberta. Sept de ces circonscriptions sont urbaines (plus de 90 % des bureaux de scrutin se trouvant dans une agglomération urbaine, selon le *Rapport du directeur général des élections*); 2 sont urbaines avec une composante rurale appréciable (plus de 10 % des bureaux étant situés dans une agglomération rurale); et 3 sont surtout rurales (voir le tableau 2.1). Quant à l'affiliation politique des élus de ces 12 circonscriptions, 6 représentent le Parti progressiste-conservateur du Canada, 4 le Parti libéral du Canada et 2 le Nouveau Parti démocratique.

Tableau 2.1
Distribution par circonscription des entrevues avec des groupes d'intérêt

Circonscription	Député	Urbaines* (%)	Groupes interrogés	
			N	%
Edmonton-Nord-Ouest	PC	100,0	8	9,0
Edmonton-Est	NPD	100,0	10	11,2
Saskatoon–Clark's Crossing	NPD	85,8	9	10,1
Kindersley–Lloydminster	PC	7,7	1	1,1
Kent	PLC	61,3	6	6,7
Waterloo	PC	92,1	11	12,4
Hastings–Frontenac–Lennox et Addington	PC	0,0	5	5,6
Kingston et les Îles	PLC	90,2	13	14,6
Leeds–Grenville	PLC	38,9	7	7,9
Lachine–Lac-Saint-Louis	PC	100,0	7	7,9
Blainville–Deux-Montagnes	PC	100,0	5	5,6
Saint-Henri–Westmount	PLC	100,0	7	7,9
Total			89	100,0

*Pourcentage des sections de vote dites urbaines. Voir Canada, Élections Canada 1988.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur; PLC : Parti libéral du Canada.

Dans chacune des circonscriptions, nous avons tenté de constituer un échantillon représentatif des groupes d'intérêt ayant eu des rapports avec leur député ou députée à un moment quelconque pendant ou après l'élection fédérale de 1988. Nous avons prié l'élu de chaque circonscription ou son personnel de nous fournir une liste de ces groupes et du porte-parole que nous pourrions rencontrer. On nous a presque toujours répondu avec empressement. Mais on a parfois manifesté une certaine réticence (on s'est même retranché derrière la crainte d'une utilisation malveillante ou malicieuse des données recueillies, par exemple en vue d'accusations de favoritisme). Nous nous sommes alors heurtés à un refus de coopérer, malgré nos assurances réitérées de ne pas trahir le secret des informations recueillies et de ne pas être non plus à l'affût de scandales. Certains et certaines ont prétexté ne pas savoir ce qu'est un groupe d'intérêt ou n'avoir au mieux que de lointains rapports avec ces groupes (un député conservateur

de l'agglomération torontoise a même affirmé n'avoir *jamais* eu de contact avec un groupe d'intérêt). D'autres ont invoqué un emploi du temps trop chargé.

Malgré tout, nous avons réuni, pour les 12 circonscriptions de notre échantillon, des listes à partir desquelles nous avons sélectionné 89 groupes à interroger (voir l'annexe A). Pour que l'échantillon de groupes d'intérêt soit le plus représentatif possible, depuis le groupe bien établi disposant de ressources considérables jusqu'au nouveau venu, nous avons opéré une sélection par objectifs. Aussi ne prétendons-nous pas que le choix a respecté toutes les règles de l'échantillonnage aléatoire ni que les conclusions s'appliquent à tous les groupes d'intérêt. Mais étant donné la rareté des travaux dans ce domaine, ce genre d'étude exploratoire nous paraît essentiel.

Soulignons que certaines listes étaient plus complètes, plus récentes et plus fiables que d'autres, ce qui explique probablement pourquoi certains des groupes sélectionnés n'ont pas relancé leur député ou députée depuis l'élection fédérale de 1988. Tel est le cas de neuf groupes interrogés (10,1 %).

Comme l'illustre le tableau 2.1, le nombre d'entrevues varie considérablement suivant la circonscription, allant de seulement une dans la circonscription saskatchewanaise de Kindersley–Lloydminster à 13 dans la circonscription ontarienne de Kingston et les Îles. Le premier chiffre s'explique par les difficultés logistiques rencontrées par l'enquêteur. La recherche, aux quatre coins de cette vaste circonscription rurale, de petits groupes qui, souvent, ne sont même pas abonnés au téléphone et dont l'adresse se résume à un numéro de case postale, aurait exigé tant de temps et d'argent qu'il a fallu renoncer à cette tâche. Étant donné l'extrême variation du nombre d'entrevues par circonscription, nous avons basé les calculs statistiques utilisés dans l'analyse qui suit sur la région où est situé le groupe. De cette façon, la distorsion de la distribution s'en trouve considérablement réduite (voir le tableau 2.2).

Le questionnaire comprenait 50 questions, ouvertes ou fermées, portant sur la structure des groupes, la nature et la fréquence de leurs rapports avec les divers paliers de gouvernement, leurs stratégies de relations publiques, et leur niveau de satisfaction à l'endroit du système politique (voir l'annexe B). Dans la plupart des cas (74 sur 89), les entretiens ont été faits en personne; dans les autres cas (habituellement dans les circonscriptions rurales où de nombreux groupes se trouvaient dispersés sur un vaste territoire), ils ont été faits par téléphone.

Notre intention première était d'interroger, outre les groupes d'intérêt, les députés, leur personnel (dont leur directeur de campagne),

les autres candidats et des porte-parole de la presse locale. Comme il était impossible de rejoindre beaucoup de ces gens, nous avons dû renoncer à cette intention et opter pour l'entretien personnel avec le député ou la députée de chacune des 12 circonscriptions (voir l'annexe C). Cinq ont consenti à une entrevue, et deux ont confié à leur adjoint ou adjointe politique responsable des affaires de la circonscription le soin de remplir et de retourner le questionnaire. Les cinq autres n'étaient pas libres (certains se trouvaient à l'étranger), ou n'ont pas tenu compte de notre demande. Il va sans dire que cet échantillon extrêmement petit limite les extrapolations possibles sur les réactions des députés à la participation des groupes d'intérêt locaux au processus électoral et politique. Néanmoins, les renseignements ainsi recueillis devraient faciliter l'orientation des recherches à venir.

Tableau 2.2
Distribution par région des entrevues avec des groupes d'intérêt

	Groupes interrogés	
Région	*N*	%
Ouest	28	31,5
Ontario	42	47,2
Québec	19	21,3
Total	89	100,0

LA CATÉGORISATION DES GROUPES D'INTÉRÊT LOCAUX

Il n'existe pas de typologie unique et généralement admise des groupes d'intérêt. La plus connue au Canada est sans doute celle de Pross (1986, chapitre 5), axée sur les notions d'institutionnalisation et de capacité d'organisation. Pour cet auteur, la plupart des groupes passent par un cycle de vie structurel. Au début, ce sont des coalitions naïves, mal équipées et sous-financées, vouées à « la résolution d'un ou deux problèmes » (*ibid.*, 117), groupes plus avides de publicité et de couverture médiatique que de relations avec les décisionnaires politiques, et plus soucieux de réaliser leurs objectifs à court terme que d'assurer leur croissance. Les rapports qu'ils peuvent avoir avec les pouvoirs publics sont sporadiques et simples. Mais, s'adaptent-ils au système politique, qu'ils élargissent leur base, se familiarisent avec les rouages de l'administration, ont des rapports suivis et intenses avec

les organismes d'État à la compétence desquels ils ressortissent, et accordent la priorité à l'expansion et à la survie (*ibid.*, 114–116). Ce cadre s'ouvre sur une typologie en quatre volets offrant un continuum à une extrémité duquel se situent les groupes « d'opinion » et à l'autre, les groupes « institutionnalisés ». Entre les deux, se trouvent les groupes « naissants » et les groupes « parvenus à maturité ».

L'importance qu'attache Pross (1986) à la structure des groupes d'intérêt et à leur mode d'interaction avec l'État est utile à l'étude du lobbyisme. C'est pourquoi nous avons posé un certain nombre de questions destinées à mesurer le degré d'institutionnalisation des groupes : âge, nombre de membres, budget annuel, nombre de salariés, et objectifs (unique ou multiples). Cela dit, certains aspects de la typologie de Pross ne sont guère utiles à la poursuite de la présente étude. En particulier, son traitement des groupes à objet unique laisse fort à désirer, car il suppose que, sitôt leur structure fortement complexifiée, ceux-ci renoncent au « comportement de recherche frénétique de publicité » caractéristique des groupes non institutionnalisés (*ibid.*, 126). Or, comme en témoignent Greenpeace, Sea Shepherd et d'autres organisations du même genre, ce n'est pas toujours le cas. Ayant catalogué ces groupes comme des « énigmes analytiques », Pross est forcé d'improviser des explications pour rendre compte de leurs relations d'affrontement, qui sont tout sauf discrètes, avec les pouvoirs publics. Cela dénote un défaut important dans sa typologie : le manque d'explication satisfaisante du comportement des groupes dont le fonctionnement déroge aux conventions du lobbyisme politique traditionnel. Qui plus est, ce sont précisément ces groupes qui, selon l'extrait de Public Affairs International cité au début de la présente étude, ont pourchassé l'ex-premier ministre de l'Ontario David Peterson, le harcelant sans répit et lui coûtant son mandat.

Si Greenpeace, Sea Shepherd et les comités contre la liberté et la gratuité de l'avortement refusent les règles du lobbyisme de Pross (1986), c'est que leurs objectifs se démarquent qualitativement de ceux des autres organismes. Ils sont le reflet d'un « nouveau paradigme politique » (Offe 1987, 66–76) qui privilégie des valeurs telles que l'autonomie, l'identité et la sauvegarde de l'environnement et du genre humain. Ces valeurs forment un contraste frappant avec le souci de croissance économique, de distribution des biens et de sécurité de l'ancien paradigme. Chaque paradigme favorise différents modes d'interaction avec l'État : naguère, les pressions politiques et le lobbyisme; aujourd'hui, l'affrontement et l'action extraparlementaire.

Pour saisir cette dimension de la vie des groupes d'intérêt, nous avons catégorisé ceux-ci en fonction de leurs objectifs déclarés : groupes centrés sur les intérêts de leurs membres, groupes de services sociaux, et groupes d'action politique cherchant à convaincre le public de la nécessité des changements qu'ils préconisent. Notre hypothèse de départ était que chacun de ces types de groupes devait, à cause de ses objectifs propres, interagir différemment avec l'État. Dans la première catégorie se rangent les regroupements de gens d'affaires, puis les syndicats et les groupes issus du monde agricole. On y trouve aussi les groupes représentant les communautés ethniques, linguistiques et autochtones (que nous désignons ici comme groupes d'« intérêt non économique »). Comme le montre le tableau 2.3, ces groupes comptent dans notre échantillon pour 14,6 %, 6,7 % et 11,2 % respectivement[4]. Les groupes de services sociaux, qui forment une catégorie en soi, équivalent à plus de la moitié de notre échantillon (50,6 %). La dernière catégorie, celle des groupes cherchant à changer les règles du jeu politique, rassemble deux types de groupe : les groupes dits à caractère éthique, c'est-à-dire ceux qui tentent de faire valoir un point de vue particulier sur une question éthique (par exemple les mouvements pour ou contre l'avortement et Project Ploughshares), et ceux représentant les intérêts des écologistes ou des consommateurs[5]. Ils équivalent à 10,1 % et à 6,7 % de notre échantillon, respectivement.

Tableau 2.3
Catégorisation des groupes d'intérêt locaux

	N	%
Gens d'affaires	13	14,6
Syndicat / monde agricole	6	6,7
À caractère éthique	9	10,1
Services sociaux	45	50,6
Non économique	10	11,2
Écolo-consumériste	6	6,7
Total	89	99,9*

*Ne totalise pas 100, les chiffres ayant été arrondis.

Les tableaux 2.4, 2.5, 2.6 et 2.7 présentent des données sur les attributs de la structure de ces différents types de groupes d'intérêt. Soulignons qu'il existe grosso modo deux types d'organisation. À une

extrémité du continuum se trouvent les groupes à caractère éthique et les syndicats dont le budget de fonctionnement est modeste, qui ne reçoivent à peu près pas de subventions de l'État, qui ont à leur service une poignée de salariés et salariées mais comptent de nombreux militants (le nombre de militants et militantes n'est pas indiqué dans les tableaux), et qui nouent fréquemment des liens avec des groupes semblables de leur circonscription. À l'autre extrémité se situent les groupes de gens d'affaires et les groupes de services sociaux aux budgets imposants, généreusement subventionnés par les pouvoirs publics (plus de 60 % des premiers et un peu moins de 80 % des seconds tirent plus de la moitié de leurs ressources des fonds publics) et pouvant compter sur un nombreux personnel rémunéré. Les groupes d'intérêt non économique s'apparentent à ces groupes aisés, mais disposent de ressources plus modestes. Les groupes écologistes forment une catégorie à part : ce sont de petits groupes qui comptent peu de salariés et de bénévoles et qui collaborent rarement avec les groupes homologues de leur localité; 60 % d'entre eux ont des budgets de fonctionnement relativement modestes; cependant, les ressources de la moitié d'entre eux proviennent à plus de 50 % des fonds publics.

Tableau 2.4
Importance du budget et type de groupes
(en pourcentage)

	Type					
Budget ($)	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
< 100 000	—	100,0	77,8	24,4	50,0	60,0
100 000–999 999	69,2	—	22,2	46,7	20,0	—
> 1 million	30,8	—	—	28,9	30,0	40,0

Lambda = ,31, p < ,000.

Tableau 2.5
Ressources provenant des fonds publics et type de groupes
(en pourcentage)

	Type					
Ressources des fonds publics	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
0	23,1	100,0	77,8	8,9	40,0	33,3
1–50	15,4	—	11,1	13,3	40,0	16,7
> 50	61,5	—	11,1	77,8	20,0	50,0

Lambda = ,35, $p < ,000$.

Tableau 2.6
Nombre de salariés et type de groupes
(en pourcentage)

	Type					
Nombre de salariés	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
0	—	50,0	55,6	2,2	50,0	33,3
1–5	61,5	50,0	33,3	24,4	20,0	33,3
6–10	15,4	—	11,1	22,2	—	16,7
11+	23,1	—	—	51,1	30,0	16,7

Lambda = ,27, $p < ,000$.

Tableau 2.7
Collaboration avec les groupes semblables et type de groupes
(en pourcentage)

	Type					
Votre groupe collabore-t-il avec ses semblables ?	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
Oui	36,4	75,0	85,7	45,9	55,6	33,3
Non	63,6	25,0	14,3	54,1	44,4	66,7

Lambda = ,20, $p = ,30$.

LES STRATÉGIES D'INTERVENTION POLITIQUE DES GROUPES D'INTÉRÊT LOCAUX

La présente partie a pour objet les stratégies employées par les groupes d'intérêt pour se mettre en rapport avec les politiciens locaux, provinciaux et fédéraux et faire pression sur eux et le grand public. Nous nous arrêterons d'abord à l'évaluation que font ces groupes de leurs activités et de la réceptivité du système politique à leurs revendications. Suit un examen en profondeur des différents schémas de l'activité des groupes, de la fréquence et de la nature de leurs rapports avec les milieux politiques et avec les médias.

Comment les groupes perçoivent la politique

Le niveau de satisfaction des groupes d'intérêt locaux à l'endroit du système politique a été mesuré de bien des façons. Notre étude ayant été préparée avec le concours de députés fédéraux, les questions relatives à ces personnes constituent une base d'évaluation des composantes du système politique.

Plus des trois quarts des groupes d'intérêt ayant répondu ont déclaré être très satisfaits ou assez satisfaits des réactions de leur député fédéral à l'endroit de leur groupe, la moitié s'en disant très satisfaits. Cette proportion est plus élevée que dans le cas des élus municipaux et provinciaux, pour qui les taux de très grande satisfaction s'établissent à 33 % et à 27 % respectivement. Toutefois, il ne faudrait pas en exagérer l'importance, le plan d'échantillonnage étant susceptible de faire ressortir les groupes ayant eu des rapports avec leur député fédéral, et le nombre des groupes qui sont totalement insatisfaits des réactions de leurs élus demeure relativement constant entre les paliers de gouvernement. Les données recueillies tendent néanmoins à réfuter l'idée que les députés fédéraux sont moins sensibles aux attentes des groupes d'intérêt locaux, même s'ils siègent loin de leur circonscription et qu'ils ont généralement un emploi du temps très chargé. Ajoutons que les communications par divers moyens (courrier, entretien personnel, entretien téléphonique, démonstration) sont plus fréquentes avec les députés fédéraux qu'avec les députés provinciaux ou les élus municipaux. Font exception les communications téléphoniques, légèrement plus fréquentes avec les députés provinciaux, et les entretiens personnels, un peu plus fréquents avec les élus municipaux.

On ne peut cependant étendre à l'ensemble de l'appareil politique le niveau élevé de satisfaction à l'endroit des députés fédéraux. Par contraste avec les 50 % de répondants qui se disent très satisfaits de leur député fédéral, 8 % seulement se disent très satisfaits de la façon dont le système politique en général réagit aux revendications de leur

groupe. Cette relative satisfaction à l'égard des élus combinée aux critiques adressées au système pris dans son ensemble corroborent les constatations de plusieurs études sur le Congrès des États-Unis (Fenno 1990). Le taux de satisfaction à l'endroit de l'actuel gouvernement fédéral est encore plus faible (moins de 5 % en sont très satisfaits tandis que 72 % en sont insatisfaits) et le taux de satisfaction à l'endroit des partis politiques, tant fédéraux que provinciaux, est faible dans l'ensemble. Seul le Nouveau Parti démocratique (NPD) s'en tire bien : plus de 10 % des groupes s'en déclarent très satisfaits et moins de 50 %, insatisfaits. Pour ce qui est des administrations municipales, seulement 15 % des répondants en sont très satisfaits, quoique la plupart en soient assez satisfaits.

Les réponses aux questions concernant l'évaluation de la réceptivité aux préoccupations de leur groupe comparativement à celles d'autres groupes accordent une meilleure cote au député fédéral qu'au système politique fédéral. De plus, on perçoit les gouvernements provinciaux et les administrations municipales comme un peu plus favorables aux groupes d'intérêt que le gouvernement fédéral. Cependant, pour chaque question sur ce sujet, plus de porte-parole des groupes se considèrent moins écoutés que la moyenne. Pour ce qui est du gouvernement fédéral, 63 % estiment être moins bien écoutés que la moyenne et 9 % croient être mieux écoutés. Il n'y a rien d'étonnant à ce que la majorité des répondants affirment que les autres groupes d'intérêt ont trop d'influence sur le processus politique. Les groupes à caractère éthique sont unanimes sur ce sujet, mais les groupes de services sociaux sont plus nuancés.

Pour être plus précis, ajoutons que les groupes de gens d'affaires sont les plus susceptibles d'être satisfaits de leur député fédéral, du gouvernement, du système politique en général et de la réaction du public à leur message. En revanche, les groupes écologistes et de protection des consommateurs sont les moins satisfaits, en particulier de leur député fédéral et du système. Dans les autres catégories, les différences sont moins marquées. Les groupes de services sociaux estiment généralement que le gouvernement provincial est plus réceptif que le gouvernement fédéral, tandis que les groupes de gens d'affaires cotent mieux les administrations municipales. Les autres différences entre les paliers de gouvernement ne sont pas significatives.

Un lien évident existe entre les ressources du groupe et le niveau de satisfaction. L'importance du budget est, de toutes les caractéristiques, celle qui a la plus étroite corrélation avec la satisfaction (coefficient tau de Kendall de ,3 et gamma de ,5). Cette observation vaut pour toutes les questions relatives au niveau de

satisfaction, y compris celles qui ont trait aux perceptions du député fédéral, au système politique, aux différents paliers de gouvernement, aux médias, aux partis politiques et aux mesures du traitement comparatif entre groupes d'intérêt.

On constate un degré important de multicolinéarité entre le budget et d'autres caractéristiques du groupe telles que l'âge, le nombre de membres, le nombre de salariés et la proportion des ressources provenant des fonds publics. Chacune de ces variables tend à une corrélation positive avec la plupart des mesures de la satisfaction politique. On peut donc en inférer que l'insatisfaction signale un groupe non établi, dont les membres et le personnel sont peu nombreux, et qui tire peu de ressources financières de l'État. Bien que l'on puisse généralement observé un lien entre le nombre de salariés et le niveau de satisfaction, le rapport entre l'importance du personnel bénévole et les différentes mesures de la satisfaction est peu marqué.

Des observations plus détaillées conservent leur pertinence à des fins d'extrapolation. Les groupes jeunes (moins de cinq ans d'existence) sont deux fois plus susceptibles d'être insatisfaits de leur député ou députée que les groupes établis de longue date (vingt ans d'existence ou plus). Néanmoins, les premiers sont moins portés à court-circuiter leur député et à s'adresser directement au cabinet ou aux organes d'administration publique. Cela semble indiquer, en ce qui a trait aux groupes d'intérêt établis depuis moins longtemps, soit un manque de subtilité et d'expérience dans l'approche du système politique, soit un manque de confiance dans les modes traditionnels de lobbyisme.

Les évaluations du gouvernement et des partis faites par la plupart des groupes sont exemptes de partisanerie. On distribue également critiques et louanges, à une exception près : les syndicats appuient très favorablement le NPD et se déclarent très insatisfaits des autres instances, mêmes étrangères aux partis tels les médias.

Finalement, notons que la satisfaction politique est inversement liée à la question sur le financement électoral par des tiers. Il ne faudrait pas exagérer l'importance de ce point, car les chiffres ne sont pas toujours significatifs. Mais ce sont les groupes insatisfaits, notamment de leurs faibles ressources, qui sont les plus favorables à une relative liberté en matière de dépenses d'élection. Comble d'ironie, on fait souvent valoir que ces groupes mal nantis ont probablement moins d'influence sur le système que les groupes riches opposés au changement.

Les tableaux 2.8 et 2.9 présentent des données sur les perceptions qu'ont les différents types de groupes de leur député et du système politique en général.

Tableau 2.8
Perception du député et type de groupes
(en pourcentage)

Perception du député	Type					
	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
Très satisfait	76,9	40,0	55,6	51,2	40,0	0,0
Assez satisfait	23,1	40,0	11,1	24,4	20,0	66,7
Insatisfait	0,0	20,0	33,3	24,4	40,0	33,3

Lambda = ,05.

Tableau 2.9
Perception du système politique et type de groupes
(en pourcentage)

Perception du système politique	Type					
	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
Très satisfait	38,5	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0
Assez satisfait	38,5	20,0	22,2	62,5	40,0	16,7
Insatisfait	23,1	80,0	77,8	32,5	60,0	83,3

Lambda = ,19.

Comment les groupes interviennent en politique

La fréquence des rapports entre les groupes d'intérêt et les députés fédéraux varie considérablement. Certains groupes ont communiqué avec leur député ou députée plus de 100 fois depuis l'élection de 1988 alors que d'autres (10 % de l'échantillon) n'ont eu aucun rapport avec ce dernier ou cette dernière dans les deux ans qui ont suivi la dernière élection fédérale (il est surprenant que, dans ces cas, le député nous ait fourni leur nom; une explication possible de ce phénomène est fournie dans la partie relative à la méthodologie). Les autres groupes se répartissent à peu près également entre les catégories suivantes : une communication par an, deux ou trois communications par an, et plus de trois communications par an.

Le moyen de communication le plus utilisé est le courrier (75 % de l'échantillon); suivent les entretiens personnels (un peu plus de 60 %).

Relativement peu de groupes recourent à la communication téléphonique ou à la démonstration. Étant donné le niveau de satisfaction déjà constaté à l'endroit du député fédéral, il est intéressant de signaler le grand nombre de groupes qui avouent court-circuiter cette personne, ne fût-ce qu'occasionnellement. Beaucoup de groupes n'ont pas répondu à cette question; toutefois les deux tiers de ceux qui y ont répondu et au moins 40 % de l'échantillon indiquent qu'à l'occasion ils s'adressent directement au cabinet ou aux fonctionnaires (la majorité mentionnant le cabinet). Ceci laisse à entendre que les groupes sont en général au courant du fonctionnement du système politique, et savent que le député ou la députée n'y exerce pas toujours beaucoup d'influence.

Nous avons vu précédemment que, de façon générale, les communications avec les députés provinciaux et les représentants locaux sont moins fréquentes. L'élection générale de 1988 a constitué une occasion d'entrer en rapport avec les candidats et candidates. De 21 % à 30 % de l'échantillon ont fait des démarches auprès du candidat de chacun des trois grands partis, mais moins de 5 % ont donné leur appui à un candidat. Un total de 12 % ont eu des activités partisanes. Cela dit, moins de 20 % des groupes affirment avoir utilisé des moyens autres que les communications avec leur député pour atteindre leurs objectifs pendant la campagne électorale.

Tous les groupes interrogés estiment que l'éducation populaire est un moyen d'atteindre leurs objectifs. Toutefois, ils privilégient incontestablement les rapports personnels (74 %) et la presse (67 %) pour rejoindre le public au détriment de la radio et de la télévision. À en croire quelques porte-parole, le recours à ces médias plus coûteux revient à la direction nationale ou à l'entité mère (lorsqu'elle existe). La couverture médiatique donne généralement satisfaction : 32 % se disent très satisfaits, 48 % assez satisfaits, et 20 % insatisfaits. La réaction du public au message diffusé par les groupes est également satisfaisante : 38 % affirment être très satisfaits, 45 % assez satisfaits, et 17 % insatisfaits.

Les variations dans le comportement des divers groupes d'intérêt semblent liées aux perceptions politiques. Les groupes écologistes, qui affichent le plus fort taux d'insatisfaction à l'endroit du système politique et de ses acteurs, ont moins de rapports avec les politiciens et politiciennes, même néo-démocrates. La moitié d'entre eux se sont abstenus de tout rapport avec leur député ou députée. Cela révèle un manque relatif d'efficacité, de sens politique ou simplement de foi en la politique traditionnelle. Les groupes à caractère éthique, qui ne reçoivent pourtant pas beaucoup de subventions, ont au contraire

multiplié les démarches, sans compter qu'ils sont beaucoup plus satisfaits du système.

D'autres constatations indiquent que les groupes de gens d'affaires et les groupes d'intérêt non économique sont les plus portés à communiquer avec les milieux politiques dans la plupart des activités mesurées. Les premiers font plus fréquemment état de rapports à l'initiative de leur député ou députée. Échappent à cette tendance les rapports avec le NPD qui sont plus fréquents pour les syndicats et les groupes issus du monde agricole. Les groupes de services sociaux tendent à avoir moins de rapports suivis mais, contrairement aux groupes écologistes, ils sont beaucoup plus satisfaits du système. Les groupes à caractère éthique, par exemple ceux qui prennent position sur l'avortement, sont les plus susceptibles de procéder différemment en période électorale. Les groupes de gens d'affaires, qui se refusent tous à l'affrontement, ne procèdent pas différemment en période électorale.

Il vaut la peine de signaler que l'importance du budget du groupe, qui a une corrélation positive avec la satisfaction politique, a une corrélation négative avec les activités de communication avec les politiciens et politiciennes. Cela est particulièrement vrai des approches moins orthodoxes privilégiant l'affrontement. Cette constatation correspond au comportement attendu des groupes dits institutionnalisés de la typologie de Pross (1986). Les députés et députées sont également plus susceptibles de prendre l'initiative des rapports avec les groupes à gros budget, autre constatation qui cadre avec celles de Pross. Les organisations fortement subventionnées à même le Trésor public sont moins susceptibles d'entrer en contact avec leur député, et cela est particulièrement évident chez un grand nombre de groupes de services sociaux financés par l'État.

Les groupes bien établis et ceux qui comptent de nombreux membres sont généralement plus enclins à communiquer avec d'autres, et en particulier avec les médias, mais ce modèle de comportement n'est pas uniforme. Les seconds sont plus susceptibles de procéder différemment en période électorale et d'entrer en rapport avec leur député ou députée à l'initiative de cette personne. Le nombre de salariés et salariées semble avoir peu d'incidence sur les communications, mais le nombre de bénévoles a bel et bien un lien avec plusieurs activités. Minces sont les preuves de la modification du comportement des groupes par suite d'une communauté d'objectifs avec d'autres organismes.

Parmi les activités politiques particulières pour lesquelles il y a corrélation, mentionnons la fréquence des rapports avec le député ou

la députée et la stratégie employée en période électorale, la fréquence des rapports avec les médias en général et l'utilisation de la presse écrite. Le court-circuitage du député en s'adressant directement au cabinet ou aux organes de l'administration fédérale est également lié à bon nombre de ces activités, y compris le comportement électoral particulier et le recours à la presse écrite.

Dans la mesure où un modèle de comportement est discernable, il semble que les diverses formes de relations politiques engagées par les groupes d'intérêt locaux, qu'il s'agisse du recours aux médias ou des communications directes avec les porte-parole des partis, loin d'être des comportements isolés, font partie d'un ensemble d'activités similaires. En outre, il semble que ce soit dans le cadre d'une orientation politique globale que les groupes complexifient leurs activités, par exemple en adoptant certains comportements en période électorale ou en court-circuitant leur député ou députée. Somme toute, les groupes les plus portés à nouer des rapports par intérêt politique ont tendance à favoriser un système qui donnerait du relief à leurs activités électorales. Toutefois, les données que nous avons recueillies à cet égard ne sont pas toujours cohérentes ni significatives.

Les tableaux 2.10 et 2.11 présentent des données sur la fréquence des rapports engagés par les différents types de groupes ainsi que leur incidence sur la mise en œuvre d'une stratégie particulière en période électorale.

Tableau 2.10
Fréquence des rapports avec le député et type de groupes
(en pourcentage)

	Type					
Fréquence des rapports avec le député	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
> 3	46,2	50,0	33,3	22,2	60,0	16,7
2–3	15,4	16,7	66,7	28,9	30,0	16,7
1	30,8	33,3	0,0	37,8	10,0	16,7
Jamais	7,7	0,0	0,0	11,1	0,0	50,0

Lambda = ,12.

Tableau 2.11
Stratégie particulière en période électorale et type de groupes
(en pourcentage)

Stratégie particulière	Type					
	Gens d'affaires	Syndicats / monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
Oui	0	33,3	50,0	11,1	40,0	16,7
Non	100	66,7	50,0	88,9	60,0	83,3

Lambda = ,00.

LA PARTICIPATION DE LA COALITION CAMPAGNE VIE À L'ÉLECTION DE 1988 : UNE ÉTUDE DE CAS

À cet examen de l'interaction des groupes d'intérêt locaux et du système politique fait suite une étude de cas portant sur la plus vaste campagne qu'ait menée un groupe d'intérêt dans les circonscriptions lors de l'élection de 1988. Il s'agit de celle de la Coalition Campagne vie (ex-Coalition pour la protection de la vie humaine) pour promouvoir le droit à la vie contre la liberté de l'avortement et pour appuyer les candidats et candidates dont c'était la position, et ce sans égard à la ligne de leur parti.

Le moyen privilégié a consisté en la publication, en novembre 1988, d'un numéro spécial de *Vitalité* sur les élections, dans lequel la Coalition dévoilait les positions sur l'avortement du candidat ou de la candidate à la députation de chaque circonscription du pays, sauf celles du Nouveau-Brunswick, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Pour bénéficier de l'appui de la publication, le candidat ou la candidate devait donner par écrit une réponse affirmative à la question : Si vous étiez élu(e), seriez-vous disposé(e) à appuyer de votre vote une initiative ayant pour objet de déposer et de faire approuver un projet de loi visant à protéger la vie d'un enfant à naître dès le moment de sa conception ? On y dévoilait également de quelle façon les députés sortants avaient voté à la Chambre des communes, notamment sur la modification en vue de la protection de l'enfant à naître proposée par Gus Mitges et battue lors du vote libre du 28 juillet 1988. Cette modification aurait interdit l'avortement, sauf dans les cas où il y va de la vie de la mère. Était considéré favorable à l'interdiction de l'avortement, le candidat ayant donné dans la publication précitée un appui non équivoque à la position de la Coalition Campagne vie.

La comparaison avec l'élection fédérale de 1984 est un point de référence pertinent, car, à cette occasion, le mouvement pro-vie n'avait pas organisé de campagne de cette envergure, sans compter que, avant la décision de la Cour suprême, l'avortement n'a pas eu la même importance comme enjeu électoral. Le plan de recherche ne formule aucune hypothèse touchant la diffusion des appréciations de la Coalition Campagne vie. Pareil groupe d'intérêt doit relever un double défi : donner son aval à des candidatures mais aussi en informer le public. Aussi ne peut-on savoir avec certitude si l'échec des mesures prises pour s'assurer une audience était attribuable à l'indifférence ou au manque d'information de l'électorat.

La Coalition a pu repérer ainsi dans les trois grands partis 125 tenants de sa position : 74 conservateurs, 50 libéraux et 1 néo-démocrate. Dans chaque cas, nous avons calculé la variation, entre 1984 et 1988, des votes recueillis par le parti dans la circonscription, puis la variation provinciale, que nous avons soustraite de la première. Nous avons pu ainsi déterminer la variation des suffrages obtenus par les candidats et candidates favorables à l'interdiction de l'avortement par rapport à l'élection précédente, et ce après avoir calculé la performance du parti dans la province. Par exemple, Tom Wappel, candidat libéral pro-vie dans la circonscription de Scarborough-Ouest, a gagné avec 36,8 % des suffrages exprimés, soit un gain de 7,2 % pour son parti dans la circonscription par rapport à 1984. Toutefois, la performance libérale en Ontario a accusé une progression globale de 9,4 % par rapport à 1984. Une fois les résultats provinciaux déduits des résultats libéraux dans la circonscription de Scarborough-Ouest, les suffrages recueillis par M. Wappel se sont avérés de 2,2 % inférieurs à la performance moyenne du parti dans la province. Steven Woodworth, candidat libéral pro-vie dans la circonscription de Waterloo, a par contre subi la défaite, mais ses résultats ont été de 2,8 % supérieurs à ceux de son parti dans la province.

Dans un autre exemple, dont on a fait grand cas au lendemain de l'élection fédérale, le ministre de la Justice Ray Hnatyshyn, candidat, favorable à la liberté de l'avortement, dans la circonscription de Saskatoon–Clark's Crossing, a perdu son siège parce que la Coalition Campagne vie a appuyé son adversaire libéral Bill Patrick. La performance de ce dernier est supérieure de 3,6 % à la moyenne libérale dans la province. Mais Chris Axworthy, candidat néo-démocrate partisan de la liberté de l'avortement, donné pour vainqueur avant l'élection, a obtenu de meilleurs résultats, compte tenu de la moyenne de son parti dans la province. Si, après avoir supposé, probablement à tort, que ces 3,6 % ne comprenaient que des voix d'adversaires de la

liberté de l'avortement, on les avait ajoutés aux suffrages recueillis par le ministre de la Justice Hnatyshyn, celui-ci n'en aurait pas moins perdu par une marge importante.

Ces exemples n'illustrent que 3 des 125 cas, et, dans chaque circonscription, le résultat pourrait être attribuable à une foule de circonstances particulières qui l'aurait rendu atypique de tendances plus générales. Toutefois, pourrait-on à raison penser, si l'aval de la Coalition Campagne vie avait eu quelque poids politique, celui-ci devrait ressortir avec évidence de la comparaison de la performance globale de ses 125 candidats et candidates à celle de leurs homologues à qui elle a refusé son appui. Sur l'ensemble des premiers, 67 ont récolté plus de suffrages que leurs homologues du parti dans leur province, 56 en ont recueillis moins et 2 autres ont égalé la performance de leur parti dans la province. Le calcul du taux ajusté moyen de revirement en faveur des 125 candidats favorables à l'interdiction de l'avortement a donné une moyenne de 0,35 %, ce qui est fort peu significatif sur le plan statistique. Les différences entre conservateurs et libéraux jouissant de l'appui de la Coalition Campagne vie étaient minimes. Il faut en conclure que, à l'élection fédérale de 1988, l'appui de cette dernière n'a guère favorisé les 125 candidatures des grands partis.

La National Citizens' Coalition (NCC) nous fournit également une illustration du ciblage de candidats et candidates par un groupe d'intérêt. Lors de la campagne électorale fédérale de 1988, ce groupe a dépensé, pour s'opposer au Nouveau Parti démocratique (NPD), 150 000 $ en publicité radiophonique, principalement au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, ceci après avoir dépensé 700 000 $ en période préélectorale (Hiebert 1991). Dans les 41 circonscriptions de l'Ouest ciblées par la NCC, toutefois, les résultats moyens du NPD ont dépassé de 1,8 % sa performance dans les 19 circonscriptions restantes non ciblées. À l'issue du scrutin, la NCC a néanmoins émis un communiqué ayant pour objet l'issue victorieuse de sa campagne.

LES RÉFORMES POLITIQUES PROPOSÉES PAR LES GROUPES D'INTÉRÊT

Comme nous l'avons vu dans la partie intitulée « Les stratégies d'intervention politique des groupes d'intérêt locaux », une proportion importante des groupes interrogés sont insatisfaits du système politique et de sa réaction à leurs préoccupations, encore que les députés et députées échappent presque tous à leurs critiques. Un indicateur supplémentaire de cette insatisfaction ressort des réponses à la question : Selon vous, certains groupes d'intérêt locaux ont-ils trop d'influence sur le processus politique ? Y répondent par l'affirmative

60 % des groupes interrogés (51 sur 85) et par la négative 40 % (34 sur 85). À la question de savoir quels groupes exercent trop d'influence, plus de la moitié (27 sur 50) répondent : les groupes de gens d'affaires et les groupes fortunés. Les seuls autres groupes mentionnés plus d'une fois sont les groupes d'opinion qui ne poursuivent qu'un seul objectif (6 sur 50), les fonctionnaires (3 sur 50) et les groupes de femmes (2 sur 50).

Deux questions avaient pour objet de mesurer le désir de réforme politique : 1) Selon vous, les groupes d'intérêt locaux devraient-ils être en mesure de financer des candidats et partis favorables à leur cause et de leur procurer diverses autres ressources ? et 2) Si vous pouviez formuler quelques suggestions afin de permettre au système politique d'être plus sensible aux groupes d'intérêt locaux, quelles seraient-elles ? Pour ce qui est du financement électoral par des tiers, 50 groupes sur 85 (58,8 %) répondent que les groupes d'intérêt locaux ne devraient *pas* être en mesure de dépenser des sommes d'argent en période électorale pour appuyer ou contrecarrer candidats ou partis, tandis que 35 (41,2 %) estiment qu'ils devraient avoir toute latitude à cet égard. Priés de justifier leur réponse, les partisans et partisanes de l'interdiction tendent à dire que cette latitude aboutirait à la domination des processus électoral et politique par les groupes en mesure de dépenser. Un porte-parole d'un groupe de gens d'affaires s'est déclaré contre le financement par des tiers parce que, disait-il, il y a « chez nous beaucoup trop de bonnes âmes qui aspirent à dépenser sans compter pour pouvoir enfourcher leur dada, ce que notre pays ne peut pas se permettre ». Un des groupes à caractère éthique affirmait que les membres des organismes devraient être libres d'appuyer ou de combattre qui ils veulent, comme et quand ils le veulent, mais que tout financement électoral devrait être interdit aux organismes proprement dits. Un certain nombre de groupes de services sociaux opposés à cette forme de financement font valoir que, en maints cas, ce sont les ressources publiques qu'on dépense, et non celles du groupe, ce qui est carrément immoral. Ils ajoutent que les groupes subventionnés par l'État (ou les organismes de bienfaisance) n'étant pas libres d'intervenir dans le débat électoral, les autres groupes ne devraient pas l'être davantage, de façon que les règles du jeu soient les mêmes pour tous. D'autres groupes craignent que ces dépenses n'exposent les organisations aux représailles des élus, si ceux-ci apprennent qu'elles ont appuyé des candidats défaits. Ils craignent, entre autres, de se voir écartés des projets communautaires importants, du processus consultatif, et ainsi de suite.

Les partisans et partisanes du financement électoral par des tiers invoquent le plus souvent comme argument que toute tentative visant

à l'interdire porterait atteinte à leur liberté d'expression. Un porte-parole d'un groupe à caractère éthique fait valoir que ce financement peut beaucoup pour faciliter la participation des groupes marginaux au processus politique. Fait à remarquer, sur les 35 groupes qui ne s'opposaient pas aux dépenses électorales des tiers, un bon nombre (10) précisent qu'un mécanisme quelconque devrait garantir la divulgation de l'origine des fonds (ainsi qu'y sont astreints les candidats et les partis) ou qu'un plafond de financement devrait être fixé pour empêcher les groupes bien nantis de dominer le processus électoral.

Comme l'indiquent les tableaux 2.12 à 2.18, des variations intéressantes s'observent entre partisans et adversaires du financement électoral par des tiers. Une majorité écrasante de groupes québécois s'y opposent, près de 90 % d'entre eux préconisant même son interdiction. Une majorité importante de groupes des deux provinces de l'Ouest (63 %) y sont également opposés. L'Ontario est la seule province où une majorité de groupes (59 %) n'y trouvent rien de répréhensible. Nous n'insisterons pas sur cette constatation, car une foule de variables auraient pu l'influencer. Nous pouvons néanmoins supposer que la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, adoptée au Québec en 1977 et qui autorise uniquement les contributions des particuliers à la caisse électorale des formations politiques et des candidats, a contribué à alimenter la suspicion à l'endroit du financement électoral par des tiers, perçu comme vaguement illicite. Beaucoup de groupes d'intérêt québécois font expressément valoir les risques de corruption et de trafic d'influence.

Tableau 2.12
Attitude face au financement par des tiers selon la région
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Région		
	Ouest	Ontario	Québec
Non	63,0	41,0	89,5
Oui	37,0	59,0	10,5

Lambda = ,20, $p < ,05$.

Quoique ni le type de groupe ni la proportion des ressources d'origine gouvernementale n'ait vraiment d'influence sur les attitudes à l'égard du financement électoral par des tiers, les variations relevées aux tableaux 2.13 et 2.14 n'en sont pas moins éloquentes. Pour ce qui

est du type de groupe, seuls favorisent ce financement les organismes pouvant être considérés comme des adversaires ou des critiques du statu quo : syndicats et groupes issus du monde agricole, groupes à caractère éthique et groupes écologistes. Une majorité de groupes de gens d'affaires (53,8 %), de groupes de services sociaux (69,8 %) et de groupes d'intérêt non économique (66,7 %) condamnent cette pratique. Comme le révèle le tableau 2.14, les groupes qui ne reçoivent pas de subventions de l'État sont les plus favorables à une totale latitude. Une curieuse liaison parabolique s'observe entre les ressources provenant des fonds publics et les attitudes à l'égard du financement électoral. Les organismes qui reçoivent moins de la moitié de leur budget annuel du gouvernement sont presque unanimement opposés à ce financement; ceux dont plus de la moitié du revenu provient du gouvernement sont à toutes fins pratiques également divisés sur la question. Nous ne nous attarderons pas sur ce lien par trop fragile, mais le tableau 2.14 donne à penser que les groupes demandeurs de telles subventions, mais dont le financement par l'État demeure précaire, sont les plus susceptibles de ne pas vouloir être le moindrement soupçonnés d'activité partisane.

Tableau 2.13
Attitude face au financement par des tiers et type de groupes
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Type					
	Gens d'affaires	Syndicats/ monde agricole	À caractère éthique	Services sociaux	Non économique	Écolo-consumériste
Non	53,8	16,7	44,4	69,8	66,7	40,0
Oui	46,2	83,3	55,6	30,2	33,3	60,0

Lambda = ,17, p = ,14.

Tableau 2.14
Attitude face au financement par des tiers et ressources provenant des fonds publics
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Ressources provenant des fonds publics		
	Aucune	1–50 %	Plus de 50 %
Non	41,7	92,9	57,4
Oui	58,3	7,1	42,6

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,06, p = ,28.

Ainsi que l'illustrent les tableaux 2.15, 2.16 et 2.17, le niveau de satisfaction à l'endroit de son député et du système politique en général ainsi que sa propre évaluation de ses interactions avec son député comparativement aux autres groupes d'intérêt locaux influent énormément sur les attitudes à l'égard du financement électoral par des tiers (coefficients de corrélation : *tau-c* de Kendall de - ,25, - ,24 et - ,26 respectivement). Sont plus susceptibles d'être partisans d'une entière liberté à cet égard les groupes insatisfaits du système politique en général et de leur député ou députée en particulier, qui estiment que cette personne écoute davantage les autres groupes. Une forte majorité de ces groupes (entre 68 % et 73 %) satisfaits de leur député et du système politique qui jugent que cette personne leur accorde un traitement préférentiel sont en faveur de l'interdiction du financement électoral par des tiers.

Tableau 2.15
Attitude face au financement par des tiers et niveau de satisfaction à l'égard du député
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Niveau de satisfaction		
	Insatisfait	Assez satisfait	Très satisfait
Non	42,1	47,6	68,3
Oui	57,9	52,4	31,7

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,25, $p < ,05$.

Tableau 2.16
Attitude face au financement par des tiers et niveau de satisfaction à l'égard du système
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Niveau de satisfaction		
	Insatisfait	Assez satisfait	Très satisfait
Non	45,9	69,4	71,4
Oui	54,1	30,6	28,6

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,24, $p < ,05$.

Tableau 2.17
Attitude face au financement par des tiers et réceptivité relative du député

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Réceptivité à vos préoccupations comparativement à celles des autres groupes		
	Moins écouté	Pas de différence	Mieux écouté
Non	35,3	55,0	73,3
Oui	64,7	45,0	26,7

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,26, $p < ,05$.

Enfin, le tableau 2.18 confirme la tendance constatée plus haut : les organismes estimant que le système favorise certains groupes puissants sont beaucoup plus susceptibles que les groupes jugeant le système plus ou moins impartial (53,1 contre 23,5 %) de préconiser la liberté du financement électoral. Les tableaux 2.15 à 2.18 indiquent que les groupes d'intérêt mécontents du système politique voient dans ce financement un moyen de contrebalancer la puissance des droits acquis. En fait, les observations recueillies lors des entrevues révèlent que ce type de dépenses est l'un des rares moyens dont disposent les groupes s'estimant tenus à l'écart du système pour faire part de leurs préoccupations aux hommes et aux femmes politiques et au public. Par conséquent, même si la majorité des groupes d'intérêt jugent nécessaire l'interdiction du financement électoral par des tiers du fait qu'il avantage les groupes les plus riches ou encourage la corruption, sa prohibition intensifierait probablement la frustration ressentie par les organisations les plus insatisfaites du système politique actuel.

Tableau 2.18
Attitude face au financement par des tiers et inégalité perçue dans l'influence des groupes
(en pourcentage)

Les groupes d'intérêt devraient-ils être en mesure de financer [...] ?	Certains groupes ont-ils trop d'influence?	
	Non	Oui
Non	76,5	46,9
Oui	23,5	53,1

Coefficient *tau-b* de Kendall = ,30, $p < ,01$.

Quant à la question plus vaste de la réforme du système politique pour le rendre plus sensible aux besoins et aux revendications des

groupes d'intérêt locaux, moins de la moitié des organismes proposent des changements précis alors que les autres ne font que vaguement recommander une consultation accrue. En tout, 31 groupes (près de 35 % de l'échantillon) s'abstiennent de répondre, soit faute d'idées, soit, la plupart du temps, en raison de leur satisfaction relative à l'endroit du système. Les autres groupes se prononcent pour la consultation : 14 d'entre eux (près de 15 %) demandent une consultation accrue ou une consultation véritable (par opposition au simulacre de consultation auquel s'adonne, selon eux, le gouvernement). Sept autres groupes (8 %) pressent le gouvernement d'opter pour la décentralisation et de permettre aux organismes communautaires de participer plus activement au processus décisionnel. Et 37 groupes (à peine moins de 47 %) proposent des réformes politiques ou des réformes de structure précises. Beaucoup sont axées sur la nécessité d'obliger le député ou la députée à répondre de ses actes devant l'électorat, si possible en assouplissant la rigide discipline de parti caractéristique du parlement de type britannique. Un porte-parole d'un groupe écologiste va même jusqu'à dire qu'il faut retirer au whip du parti les attributs de sa fonction et s'en servir pour l'étrangler. Sept groupes préconisent d'apporter au système électoral des modifications de nature à permettre aux groupes d'intérêt locaux de s'exprimer davantage, soit par de fréquents recours à des référendums, soit par l'instauration de la représentation proportionnelle. Enfin, quelques organisations exigent la réforme en profondeur de l'administration publique afin de réduire les tracasseries administratives et de limiter le pouvoir des bureaucrates.

Plusieurs variables ont une incidence sur les attitudes à l'égard des réformes. Les groupes à petit budget, par exemple, sont plus susceptibles que leurs homologues fortunés d'exiger des réformes par opposition aux vagues recommandations de consultation étendue ou de décentralisation (voir le tableau 2.19). Le désir de réformes politiques précises est également lié à la satisfaction à l'égard du député ou de la députée : le désir de changement est directement proportionnel au niveau d'insatisfaction (voir le tableau 2.20). Il n'est pas surprenant que les zélateurs du changement politique soient les plus susceptibles de poursuivre des stratégies médiatiques et de procéder différemment avec certains publics pendant une campagne électorale (voir le tableau 2.21). Toutes ces observations tendent à confirmer notre constatation antérieure : la perception de la justice du système politique a une incidence manifeste sur les stratégies de relations avec certains publics (type d'interaction avec les hommes et les femmes politiques, les médias et le système politique en général) et le désir de réforme

politique, y compris la volonté d'autoriser le financement électoral par des tiers.

Tableau 2.19
Attitude réformiste et budget du groupe
(en pourcentage)

	Budget		
Nature de la réforme	100 000 $ et moins	100 000–999 999 $	Plus de 1 000 000 $
Consultation-décentralisation	20,8	41,7	60,0
Politique	79,2	58,2	40,0

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,31, $p < ,05$.

Tableau 2.20
Attitude réformiste et niveau de satisfaction à l'égard du député
(en pourcentage)

	Niveau de satisfaction		
Nature de la réforme	Insatisfait	Assez satisfait	Très satisfait
Consultation-décentralisation	6,7	40,0	48,1
Politique	93,3	60,0	51,9

Coefficient *tau-c* de Kendall = -,34, $p < ,01$.

Tableau 2.21
Attitude réformiste et stratégie particulière en période électorale
(en pourcentage)

	Procédez-vous différemment en période [...] ?	
Nature de la réforme	Non	Oui
Consultation-décentralisation	44,4	8,3
Politique	55,6	91,7

Coefficient *tau-b* de Kendall = ,31, $p < ,05$.

L'ÉVALUATION DU SYSTÈME PAR LES DÉPUTÉS

Comme nous l'avons dit précédemment, la poignée de députés fédéraux qui ont répondu à nos questions interdit toute extrapolation sérieuse touchant leur évaluation du rôle des groupes d'intérêt locaux dans le processus électoral. Cet échantillon fort réduit permet néanmoins

plusieurs constatations. La plupart des députés et députées indiquent que leurs rapports avec les groupes d'intérêt occupent près de 25 % de leur journée. Certains précisent que le traitement des demandes de l'électorat, notamment les demandes relatives à l'immigration, est bien plus exigeant que celui des groupes d'intérêt. Pratiquement tous (6 sur 7) estiment que les groupes d'intérêt ont raffiné leurs moyens de pression ces dernières années, mais un seul est disposé à reconnaître qu'il est devenu de plus en plus difficile de faire face à ces nouvelles tactiques. Un député signale que de répondre à quelques-uns des groupes les mieux organisés prend beaucoup de temps. Il ajoute que quelques groupes ont à n'en pas douter des attentes irréalistes pour ce qui est des communications avec leur député ou députée ou de sa capacité de répondre à chaque demande de renseignement d'un groupe d'intérêt. Et de citer en exemple la campagne de contestation de la taxe sur les produits et services (TPS) des professeurs et professeures de musique, qui ont incité leurs élèves à écrire à son bureau de circonscription pour demander une exonération. Les cliniques vétérinaires, les librairies et les bibliothèques en ont fait autant, avec le résultat qu'il lui a été tout bonnement impossible de répondre à toutes les lettres qui ont abouti sur son bureau.

Malgré la complexité croissante des tactiques des groupes d'intérêt et leurs attentes si souvent irréalistes à l'endroit de leur député et du système politique, presque tous les députés interrogés jugent bénéfiques et efficaces les interventions des groupes dans les processus politiques, qu'il s'agisse d'encourager un candidat ou une candidate, ou une cause, ou de dénoncer des partis politiques ou leurs porte-drapeaux. Les activités de cette nature, avoue l'un d'eux, alimentent les politiciens locaux en informations pertinentes sur des enjeux cruciaux et provoquent des débats. Tout en faisant remarquer que l'intervention des groupes d'intérêt dans la lutte électorale remplit une fonction vitale de communication, un député s'inquiète de ce que les groupes les plus actifs fassent valoir des points de vue extrêmes. Trois députés seulement reconnaissent avoir été pris pour cible par un groupe d'intérêt, en l'occurrence un mouvement contre la liberté et la gratuité de l'avortement.

La plupart conviennent que les médias et les groupes d'intérêt se manipulent mutuellement par recherche du sensationnalisme dans la présentation des enjeux. De l'aveu de l'un des députés, une sous-culture est en voie d'émergence dans sa région, celle du « manifestant professionnel ». Ces militants et militantes, soutient-il, sapent souvent l'efficacité de l'organisme dont ils font partie pour la forme. Péchant sans doute par excès d'optimisme, un autre fait valoir que les groupes

engagés dans ce style de politique par médias interposés finissent souvent par se brûler les ailes ou n'aboutissent à rien, et qu'il ne faut donc pas se préoccuper du phénomène. En fait, la plupart des députés semblent s'être faits à l'idée de traiter avec des médias agressifs, voire manipulateurs. Il est dans la nature des médias modernes de focaliser l'information sur la controverse, montrer des images qui frappent et simplifier les enjeux complexes, quelquefois jusqu'à l'absurde. Au mieux, font-ils valoir, nous pouvons attendre des comptes rendus beaucoup plus objectifs de la presse écrite et électronique.

Enfin, pour ce qui est du financement électoral par des tiers, 5 des 7 députés ne sont pas disposés à son interdiction pure et simple, essentiellement parce qu'il fait partie intégrante du processus démocratique ou qu'il est fondamental à la liberté d'expression. Quelques-uns s'inquiètent pourtant de la perspective de voir les élus devenir redevables aux groupes qui ont financé leur campagne, comme cela semble être le cas aux États-Unis. Deux préconisent de fixer des plafonds de dépenses électorales des tiers afin que le système conserve un minimum d'équité. À cet égard, les députés partagent les vues d'environ 40 % des groupes d'intérêt qui préconisent un encadrement quelconque de ce financement, faute de son interdiction pure et simple.

CONCLUSION

Le panorama de l'activité politique des groupes d'intérêt locaux qu'a dégagé cette analyse a peu à voir avec la bonne vieille image, véhiculée par les médias, d'organisations exerçant une influence excessive sur le processus politique. Aucun des quelques députés que nous avons interrogés n'abonde dans ce sens. Ces hommes et femmes tendent à faire valoir que ces groupes, qu'ils usent ou non de tactiques désagréables et présentent ou non des demandes irréalistes, remplissent une importante fonction de communication dans le système politique et amorcent des débats fort nécessaires sur des enjeux politiques.

Quant aux groupes, la plupart sont insatisfaits du système politique en général et favorablement disposés envers leur député ou députée. L'insatisfaction semble être l'une des variables explicatives clés du niveau d'activité du groupe et du besoin perçu de réforme électorale. Les groupes qui estiment le système politique et le gouvernement insensibles à leurs préoccupations sont susceptibles de favoriser une latitude quasi complète en matière de financement électoral, puisque c'est là l'un des rares moyens à leur disposition pour se faire entendre. Aussi, ce sont les groupes fortunés, en particulier les groupes de gens d'affaires, qui sont les plus susceptibles de préconiser l'interdiction de ce financement, contrairement à la croyance répandue

qu'ils sont censés avoir tout à gagner de sa libéralisation. Les groupes qui sont insatisfaits du système actuel ou qui critiquent l'ordre politique établi sont les plus susceptibles de favoriser le laisser-aller presque intégral. Cette constatation devrait donner à réfléchir aux réformateurs et réformatrices qui cherchent à interdire tout financement par des tiers au nom d'une plus grande justice électorale.

ANNEXE A
LISTE DES GROUPES D'INTÉRÊT INTERROGÉS

AIDS Network of Edmonton
Alliance for the Preservation of English Canada
Amitié Soleil
Architectural Clearing House Association
Association canadienne pour le droit à l'avortement — Kingston
Atelier ensemble on s'tient
Big Sisters Association of Saskatoon
Bissell Community Centre
Boyle Street Co-op
Brockville and Area Pro-Choice Committee
Brockville Area Community Living Association
Brockville Right to Life
Budd Canada
Cadillac Wheat Pool Committe
Catholic Social Services
Cégep Lionel-Groulx
Centre d'amitié autochtone de Montréal inc.
Centre des femmes de Montréal
Chatham-Kent Small Business Support Corporation
Chatham-Kent Women's Centre Inc.
Chatham Outreach for Hunger
Citizen's Against Sexual Child Abuse
CLSC Métro
CLSC Saint-Henri
Club de l'âge d'or de Saint-Eustache
Coalition Campagne vie — Kingston
Commission industrielle de Mirabel-Sud
Communities for Controlled Protitution
Council on Aging
Edmonton and District Labour Council
Edmonton Association of Engineers
Edmonton Immigrant Services Association
Family Focus of Leeds and Grenville
Family Services

Friends of Rondeau Park
Global Community Centre
Hôpital de Montréal pour les enfants
Horizons Jeunesse
Kingston and Area Economic Development Commission
Kingston and District Immigration Services
Kingston and District Labour Council
Kingston Environmental Action Project
Kingston Interval House
Kingston Lesbian and Gay Association
Lakeshore Vocational Project Association Inc.
Leeds and Grenville Children's Services Advisory Group
Le Groupe Mutuel
Les Grands Frères et les Grandes Sœurs de l'Ouest de l'Île
Limestone Advisory Centre for Community Projects
McCauley Health Centre
Mennonite Centre for Newcomers
Napanee Region Conservation Authority
National Association of English Rights
North Hastings Business Development Centre
Odessa Agricultural Society
Ontario Alliance for English Rights — Brockville
Operation Friendship
Operation Our Kids
Paper Chase Recycling
People in Need of Shelter Society
People Working and Learning Manufacturing Inc.
Perspective communautaire en santé mentale
Project Ploughshares
Refugee Action Committee
Reid, Crowther, and Partners
Réserve indienne de Tyendinaga
Right to Life, Kent
Sandhills Community Development Project
Sandhills Housing Cooperative
Saskatoon and District Labour Council
Saskatoon and District Tribal Council
Saskatoon Board of Trade
Saskatoon Branch — Association for Community Living
Saskatoon Multicultural Council
Saskatoon Open Door Society
Service d'aide aux néo-Québécois et aux immigrants inc. (Sanqui)
Société de développement économique de Groulx
Société d'initiative et de développement d'artères commerciales
Société Elizabeth Fry

Space Science Centre
Teen Aid Saskatoon
Transport 2000
Ukrainian Canadian Social Services
Waterloo Chamber of Commerce
Waterloo Regional Labour Council
Waterloo Right to Life
West Island Business Development Council
West Island Citizen Advocacy
World Food Day Committee

ANNEXE B
SONDAGE AUPRÈS DES GROUPES D'INTÉRÊT

Nom de l'enquêteur : _____

Nom de la personne interrogée : _____

Titre de la personne interrogée : _____

Date et lieu de l'entrevue : _____

A. Structure des groupes d'intérêt

1. Depuis quand votre groupe existe-t-il ? _____
2. Quels sont les buts visés par votre organisation ? (Examinez dans quelle mesure les activités du groupe sont axées sur des questions précises.)

   _____
3. Quel est le budget approximatif de votre groupe ? _____
4. Quelle proportion approximative du financement de votre organisation provient de sources gouvernementales ?

   ❒ Plus de 50 % ❒ 25 – 50 % ❒ Moins de 25 % ❒ Aucune
5. Combien de membres compte votre organisation ? _____
6. Combien de salariés à temps plein votre organisation emploie-t-elle ?

   _____
7. Combien de salariés à temps partiel votre organisation emploie-t-elle ?

   _____
8. Combien de bénévoles appuient votre organisation ? _____
9. D'autres groupes locaux assurent-ils des services semblables aux vôtres ?

   ❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez. _____

10. Collaborez-vous régulièrement avec l'un ou l'autre de ces groupes ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

B. Rapports avec les députés

11. Combien de fois environ êtes-vous entré(e) en rapport avec votre député fédéral depuis les élections fédérales du 21 novembre 1988 ? _____

12. Quelle fut la nature de ces rapports ? _____

13. Dans quelle mesure avez-vous été satisfait(e) des réactions de votre député fédéral à l'endroit de votre groupe ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

14. Quel genre de rapports avez-vous eus avec votre député provincial ?

_____

15. Dans quelle mesure avez-vous été satisfait(e) des réactions de votre député provincial à l'endroit de votre groupe ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

16. Quel genre de rapports avez-vous eu avec les représentants politiques de vos administrations locales ? _____

17. Dans quelle mesure avez-vous été satisfait(e) des réactions des représentants politiques des administrations locales à l'endroit de votre groupe ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

18. Êtes-vous entré(e) en rapport avec le candidat conservateur de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non

19. Avez-vous appuyé le candidat conservateur de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

20. Êtes-vous entré(e) en rapport avec le candidat libéral de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non

21. Avez-vous appuyé le candidat libéral de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

22. Êtes-vous entré(e) en rapport avec le candidat néo-démocrate de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non

23. Avez-vous appuyé le candidat néo-démocrate de votre circonscription durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

24. Êtes-vous entré(e) en rapport avec le candidat d'un autre parti durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

25. Avez-vous appuyé ce candidat durant la campagne électorale de 1988 ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

26. Votre député fédéral a-t-il déjà pris l'initiative d'entrer en rapport avec votre organisation ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, quelle fut la nature de ces rapports ?

_____

C. Relations publiques

27. Considérez-vous conforme aux objectifs de votre groupe d'informer le public des buts que vous visez ?

❒ Oui ❒ Non

28. Si oui, comment procédez-vous ? _____

29. Procédez-vous différemment en temps de campagne électorale ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, précisez comment. _____

30. Quelle est la fréquence de vos rapports avec les médias locaux ?

_____

31. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la couverture médiatique qui vous est accordée ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

32. Selon vous, le message diffusé par votre organisation atteint-il efficacement le public ?

❒ Oui ❒ Non Si non, donnez plus de précisions.

_____

33. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la réaction du public au message diffusé par votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

D. Évaluation du système

34. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le système politique en général réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

35. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Parti progressiste-conservateur du Canada réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

36. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Parti libéral du Canada réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

37. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Nouveau Parti démocratique réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

38. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Parti conservateur provincial réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

39. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Parti libéral provincial réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

40. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont le Nouveau Parti démocratique provincial réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

41. Dans quelle mesure êtes-vous satisfait(e) de la façon dont l'administration municipale réagit aux revendications de votre organisation ?

❒ Très satisfait(e) ❒ Satisfait(e) ❒ Insatisfait(e)

❒ Ne s'applique pas

42. À votre avis, dans quelle mesure le député fédéral de votre circonscription est-il réceptif aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

43. À votre avis, dans quelle mesure le gouvernement fédéral conservateur est-il réceptif aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

44. À votre avis, dans quelle mesure le Parti libéral du Canada est-il réceptif aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

45. À votre avis, dans quelle mesure le Nouveau Parti démocratique fédéral est-il réceptif aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

46. À votre avis, dans quelle mesure le gouvernement provincial est-il réceptif aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

47. À votre avis, dans quelle mesure votre administration municipale est-elle réceptive aux préoccupations de votre groupe comparativement à celles d'autres groupes ?

- ❒ Votre groupe est mieux écouté.
- ❒ Il n'y a pas de différence.
- ❒ Votre groupe est moins bien écouté.

48. Selon vous, certains groupes d'intérêt locaux ont-il trop d'influence sur le processus politique ?

❒ Oui ❒ Non Si oui, donnez plus de précisions.

_____

49. Selon vous, les groupes d'intérêt locaux devraient-ils être en mesure de financer des candidats et partis favorables à leur cause et de leur procurer diverses autres ressources ?

❒ Oui ❒ Non Veuillez justifier votre réponse.

_____

50. Si vous pouviez formuler quelques suggestions afin de permettre au système politique d'être plus sensible aux groupes d'intérêt locaux tels que le vôtre, quelles seraient-elles ? _____

ANNEXE C
SONDAGE AUPRÈS DES DÉPUTÉS FÉDÉRAUX

Nom de l'intervieweur : _____

Nom de la personne interrogée : _____

Titre de la personne interrogée : _____

Date et endroit de l'interview : _____

1. En moyenne, quelle proportion approximative de votre journée de travail consacrez-vous à vos rapports avec des groupes d'intérêt ?

❒ Moins de 10 % ❒ 10–25 % ❒ 25–50 % ❒ Plus de 50 %

2. Quels sont les principaux genres de groupes d'intérêt qui entrent en rapport avec vous ? _____

3. Dans l'ensemble, les groupes les plus susceptibles d'entrer en rapport avec vous ont-ils un nombre de membres relativement élevé ou plutôt réduit ?

❒ Nombre élevé ❒ Nombre réduit ❒ Nombres élevés et réduits

❒ Ne s'applique pas ❒ Ne sait pas

4. Les groupes d'intérêt dont l'effectif est très nombreux agissent-ils avec vous différemment des groupes dont l'effectif est réduit ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, de quelle façon ? _____

5. Les groupes d'intérêt à revendication unique agissent-ils avec vous différemment des groupes qui ont des objectifs plus généraux ?

   ❒ Oui ❒ Non

   Si oui, de quelle façon ? _____

6. Dans l'ensemble, les groupes d'intérêt les plus susceptibles d'entrer en rapport avec vous manifestent-ils des préoccupations essentiellement locales ou sont-ils plutôt des ramifications régionales de groupes nationaux ?

   ❒ Préoccupations locales ❒ Groupes nationaux

   ❒ Préoccupations locales et groupes nationaux

   ❒ Ne s'applique pas ❒ Ne sait pas

7. Dans l'ensemble, les groupes à préoccupations locales agissent-ils avec vous différemment des groupes qui poursuivent des objectifs nationaux ?

   ❒ Oui ❒ Non

   Si oui, précisez : _____

8. À votre avis, les techniques de *lobbying* des groupes d'intérêt sont-elles devenues plus perfectionnées, moins perfectionnées, ou sont-elles demeurées à peu près les mêmes ?

   ❒ Plus perfectionnées ❒ Moins perfectionnées

   ❒ À peu près les mêmes

   Si elles sont moins perfectionnées, expliquez : _____

   _____

9. Est-il de plus en plus difficile pour les députés de fonctionner avec ces techniques de sollicitation ?

   ❒ Oui ❒ Non

   Si oui, expliquez : _____

10. Comparativement à toute autre période, croyez-vous que les groupes d'intérêt sont plus ou moins susceptibles d'entrer en rapport avec vous pendant les campagnes électorales ?

    ❒ Plus susceptibles ❒ Moins susceptibles

    Si moins susceptibles, expliquez : _____

11. Les groupes d'intérêt vous obligent-ils à leur consacrer une part excessive de votre temps de travail ?

    ❒ Oui ❒ Non

    Si oui, précisez : _____

12. Avez-vous déjà été la cible de l'opposition de groupes d'intérêt ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez : _____

13. Avez-vous déjà été appuyé(e) par des groupes d'intérêt pendant des campagnes électorales ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez comment : _____

14. En général, considérez-vous efficaces ou inefficaces les campagnes de groupes d'intérêt qui visent à faire élire ou à défaire des candidats à la députation ?

❒ Efficaces ❒ Inefficaces

Veuillez justifier votre réponse : _____

15. Considérez-vous que ces campagnes sont saines pour le processus politique ?

❒ Oui ❒ Non

Pourquoi ? _____

16. Selon vous, les groupes d'intérêt locaux devraient-ils être en mesure de financer des candidats et partis favorables à leur cause et de leur procurer diverses ressources ?

❒ Oui ❒ Non

Veuillez justifier votre réponse : _____

17. Quelle proportion du vote, exprimée en pourcentage, les groupes d'intérêt locaux peuvent-ils rallier dans votre circonscription ?

Pourcentage approximatif : _____

18. Y a-t-il des cas où vous voulez aider à faire connaître au public les objectifs visés par un groupe d'intérêt ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez : _____

19. Vous arrive-t-il de prendre l'initiative d'entrer en rapport avec des groupes d'intérêt locaux ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, veuillez indiquer pourquoi (donnez des exemples précis) :

_____

20. Avez-vous des réserves sur la façon dont les médias couvrent les activités des groupes d'intérêt ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez : _____

21. Selon vous, les messages diffusés par les groupes d'intérêt locaux atteignent-ils efficacement le public ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez : _____

22. Les groupes d'intérêt et les médias s'exploitent-ils mutuellement afin de dramatiser certains problèmes ?

❒ Oui ❒ Non

Si oui, précisez : _____

23. Voudriez-vous que des changements soient apportés dans le système, et si oui, lesquels ? _____

NOTES

Nous aimerions remercier Ruth Thomson, Alain Desruisseaux, Christine Campbell, Brian Humphreys, Sylvain Côté et Peter Bergbusch pour leur collaboration à la recherche. Nos remerciements vont également aux représentants et représentantes des groupes d'intérêt ainsi qu'aux députés et députées qui ont consenti à une entrevue.

1. Maude Barlow, membre fondatrice de la plus importante organisation opposée au libre-échange, le Réseau pro-Canada, fait observer que les libre-échangistes « ont dépensé quatre ou cinq fois plus que leurs adversaires, et que la grande entreprise a acheté l'élection » (Gray 1989, 17). Hiebert (1991, tableau 1.1) estime à environ 2,3 millions de dollars le coût de la vigoureuse campagne libre-échangiste qu'a menée le très écouté groupe de pression l'Alliance canadienne pour le commerce et l'emploi lors de l'élection de 1988. Par contraste, le Réseau pro-Canada n'a pas dépensé 800 000 $.

2. Depuis que la Cour suprême de l'Alberta a invalidé les modifications apportées à l'article 70.1 de la *Loi électorale du Canada* de 1984 (contenues dans le Projet de loi C-169 adopté une année auparavant), il n'y a pratiquement pas eu de restriction aux dépenses électorales que peuvent engager des tiers au palier fédéral. Les modifications de 1983 supprimaient la possibilité, pour les organismes et les particuliers qui avaient engagé des dépenses électorales, d'invoquer leur bonne foi (Seidle 1985, 125).

3. Il a fallu renoncer, car les députés néo-écossais n'étaient absolument pas disposés à collaborer à notre enquête. Pour certains, les rapports député-groupes d'intérêt se comparent aux relations avocat-clients et, pour parler familièrement, nous ferions mieux de ne pas nous mêler de leurs affaires. Tout en trouvant l'analogie ridicule, nous avons jugé inutile d'insister.

4. Étant donné le petit nombre de groupes syndicaux et agricoles, nous avons dû les regrouper pour les besoins de l'analyse statistique.

5. Cinq des six groupes de la catégorie écolo-consumériste sont des groupes exclusivement écologistes. Le sixième, Transport 2000, définit ses objectifs en termes de consumérisme et de sauvegarde de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

Canada, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections, 34e élection générale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Fenno, Richard R., « If, As Ralph Nader Says, Congress Is "The Broken Branch", How Come We Love Our Congressmen So Much ? », dans Peter Woll (dir.), *American Government : Readings and Cases*, 10e éd., Toronto, Little, Brown, 1990.

Gray, Charlotte, « Purchasing Power », *Saturday Night*, mars 1989, p. 15–18.

Hiebert, Janet, « Fair Elections and Freedom of Expression Under the Charter », *Revue d'études canadiennes*, vol. 24 (1989–1990), p. 72–86.

——— , « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Kay, Barry, S. Lambert, S. Brown et J. Curtis, « Single-Issue Interest Groups and the Canadian Electorate : The Case of Abortion in 1988 ». Allocution prononcée au congrès annuel de l'Association canadienne des sciences politiques, Québec, juin 1989.

Offe, Claus, « Challenging the Boundaries of Institutional Politics : Social Movements Since the 1960s », dans C.S. Maier (dir.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

Paltiel, Khayyam Zev, « Canadian Election Expense Legislation 1963–85 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans R.J. Jackson, D. Jackson et N. Baxter-Moore (dir.), *Contemporary Canadian Politics : Readings and Notes*, Scarborough, Prentice-Hall, 1987.

Pross, Paul, *Group Politics and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

Public Affairs International, *The PAI Report*, Toronto, 1990.

Seidle, F. Leslie, « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans John C. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Recherche et rédaction, volume 2

Janet Hiebert	Coordonnatrice de recherche à la Commission
Barry J. Kay	Université Wilfrid Laurier
A. Brian Tanguay	Université Wilfrid Laurier

Remerciements

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de même que les éditeurs tiennent à remercier les éditeurs et particuliers suivants qui leur ont accordé la permission de reproduire et de traduire certains passages de leurs ouvrages :

David Adamany, Wayne State University; *Arizona Law Review*; McGill-Queen's University Press; Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.

~

Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1

L'argent et la politique fédérale canadienne :
Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY	L'argent et la politique fédérale canadienne — Le financement des candidats et candidates et des partis

VOLUME 2

Les groupes d'intérêt et les élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

JANET HIEBERT	Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes
A. BRIAN TANGUAY ET BARRY J. KAY	L'activité politique des groupes d'intérêt locaux

VOLUME 3

Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE	Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989
DAVID JOHNSON	Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi
TERRY MORLEY	La politique et l'argent en Colombie-Britannique
HUGH MELLON	L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick
DOREEN P. BARRIE	Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet

VOLUME 4

Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs

Sous la direction de F. Leslie Seidle

HERBERT E. ALEXANDER	Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme
ROBERT E. MUTCH	Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada
JANE JENSON	Innovation et équité — Les répercussions du financement public
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY	Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne

VOLUME 5

Aspects du financement des partis et des élections au Canada

Sous la direction de F. Leslie Seidle

LISA YOUNG	Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE	L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations
R. KENNETH CARTY	Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988
D. KEITH HEINTZMAN	Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant
THOMAS S. AXWORTHY	La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada
PETER P. CONSTANTINOU	Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada
ERIC BERTRAM	Les candidats indépendants aux élections fédérales

DONALD PADGET	Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE	Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

VOLUME 6
Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable
Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER	Les femmes et le processus électoral au Canada
SYLVIA BASHEVKIN	La participation des femmes aux partis politiques
LISA YOUNG	L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes
LYNDA ERICKSON	Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
GERTRUDE J. ROBINSON ET ARMANDE SAINT-JEAN, AVEC LE CONCOURS DE CHRISTINE RIOUX	L'image des femmes politiques dans les médias — Analyse des différentes générations

VOLUME 7
Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité
Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET YASMEEN ABU-LABAN	Partis et partis pris — La représentation des groupes ethniques en politique canadienne
ALAIN PELLETIER	Ethnie et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes
CAROLLE SIMARD	Les minorités visibles et le système politique canadien

VOLUME 8
Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation
Sous la direction de Kathy Megyery

RAYMOND HUDON, BERNARD FOURNIER ET LOUIS MÉTIVIER, AVEC LE CONCOURS DE BENOÎT-PAUL HÉBERT	L'intérêt des jeunes pour la politique : une question de mesure ? — Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans
PATRICE GARANT	La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés
JON H. PAMMETT ET JOHN MYLES	L'abaissement de l'âge électoral

VOLUME 9
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Robert A. Milen

ROBERT A. MILEN	Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale
AUGIE FLERAS	Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande
VALERIE ALIA	Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord
ROGER GIBBINS	La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones

VOLUME 10
Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Michael Cassidy

JENNIFER SMITH	Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif
PIERRE LANDREVILLE ET LUCIE LEMONDE	Le droit de vote des personnes incarcérées
YVES DENONCOURT	Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11
La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace
Sous la direction de David Small

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12
L'éthique et la politique au Canada
Sous la direction de Janet Hiebert

PIERRE FORTIN	Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique
VINCENT LEMIEUX	L'éthique du secteur public
IAN GREENE	Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE	La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada
JANE JENSON	Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps
KATHY L. BROCK	Justice, équité et droits
JANET HIEBERT	Un code d'éthique pour les partis politiques

VOLUME 13
Les partis politiques au Canada :
Chefs, candidats et candidates, et organisation
Sous la direction de Herman Bakvis

KEITH A. ARCHER	Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique
GEORGE PERLIN	Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef
R. KENNETH CARTY ET LYNDA ERICKSON	L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada
WILLIAM M. CHANDLER ET ALAN SIAROFF	Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées
RÉJEAN PELLETIER	Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens
KEITH A. ARCHER	Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14
Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration
Sous la direction de Herman Bakvis

DAVID J. ELKINS	Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif
MAUREEN COVELL	Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national
RAND DYCK	Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada
PAUL G. THOMAS	Les partis et la représentation des régions
DONALD E. BLAKE	La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada
JOHN FEREJOHN ET BRIAN GAINES	Le vote pour l'individu au Canada
SHARON L. SUTHERLAND	Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990
NEIL NEVITTE	Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique
RÉJEAN LANDRY	Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15
La participation électorale au Canada
Sous la direction de Herman Bakvis

MUNROE EAGLES	La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique
JON H. PAMMETT	L'exercice du droit de vote au Canada
JEROME H. BLACK	La réforme du contexte du vote au Canada — L'expérience d'autres démocraties

VOLUME 16
Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

GUY LACHAPELLE	Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

VOLUME 17
La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

ANDRÉ BLAIS ET ELISABETH GIDENGIL	La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

VOLUME 18
Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JEAN CRÊTE	La télévision, la publicité et les élections au Canada
ROBERT H. MACDERMID	L'influence des médias sur le comportement politique
CATHY WIDDIS BARR	L'importance et le potentiel des débats des chefs
ROBERT BERNIER ET DENIS MONIÈRE	L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada
LYNDSAY GREEN	L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat

VOLUME 19
Médias, élections et démocratie
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JACQUES GERSTLÉ	La communication électorale en France
HOLLI A. SEMETKO	La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne
KLAUS SCHOENBACH	Mass media et campagnes électorales en Allemagne
KAREN SIUNE	La communication électorale en Scandinavie

JOHN WARHURST	La communication électorale en Australie
DORIS A. GRABER	Mass media et campagnes électorales aux États-Unis
FREDERICK J. FLETCHER ET ROBERT EVERETT	Mass media et élections au Canada

VOLUME 20

La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions

Sous la direction de Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell

DAVID V.J. BELL ET FREDERICK J. FLETCHER	La communication électorale dans les circonscriptions — Cadre d'analyse
ANTHONY M. SAYERS	L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales — Kootenay-Ouest – Revelstoke et Vancouver-Centre
ANDREW BEH ET ROGER GIBBINS	La campagne électorale et les médias — Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988
DAVID V.J. BELL ET CATHERINE M. BOLAN	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions ontariennes
LUC BERNIER	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions québécoises
LEONARD PREYRA	Porté par la vague — Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse
DAVID V.J. BELL, FREDERICK J. FLETCHER ET CATHERINE M. BOLAN	La communication électorale dans les circonscriptions — Résumé et conclusion

VOLUME 21

La radiodiffusion en période électorale au Canada

Sous la direction de Frederick J. Fletcher

DAVID RALPH SPENCER, AVEC LE CONCOURS DE CATHERINE M. BOLAN	Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada

PIERRE TRUDEL ET FRANCE ABRAN	Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale
DAVID HOGARTH ET WILLIAM O. GILSDORF	L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture
PETER DESBARATS	La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada
STEPHEN KLINE, ROVIN DEODAT, ARLENE SHWETZ ET WILLIAM LEISS	La publicité politique dans les médias électroniques au Canada
LORNA ROTH	Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement

VOLUME 22
Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

WILLIAM O. GILSDORF ET ROBERT BERNIER	Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada
JEAN CHARRON	Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec
CHRISTOPHER DORNAN	Libre de rendre des comptes — La responsabilité de la presse écrite
ROBERT A. HACKETT	Le traitement des petits partis dans les médias
EILEEN SAUNDERS	Couverture médiatique et marginalisation

VOLUME 23
L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

R. KENNETH CARTY	L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

Organigramme de la Commission

Président
Pierre Lortie

Commissaires
Pierre Fortier
Robert Gabor
William Knight
Lucie Pépin

Personnel cadre

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche
F. Leslie Seidle
Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices
Herman Bakvis
Michael Cassidy
Frederick J. Fletcher
Janet Hiebert
Kathy Megyery
Robert A. Milen
David Small

Adjoints à la coordination
David Mac Donald
Cheryl D. Mitchell

Législation
Jules Brière, conseiller principal
Gérard Bertrand
Patrick Orr

Communications et publications
Richard Rochefort, directeur
Hélène Papineau, directrice adjointe
Paul Morisset, rédacteur-conseil
Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration
Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats
Thérèse Lacasse, chef

Services d'édition, de conception graphique et de production

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

Centre de documentation juridique du Québec inc.

Président Hubert Reid
Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier
Adjointe au projet Gisèle Gingras

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Martine Germain, Lise Larochelle, Élizabeth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice*.

Wilson & Lafleur ltée

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard
Contrôleur Ian Low
Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon
Rédactrice administrative Beth Ediger
Rédacteur administratif John St. James
Adjointe principale au projet Karen Heese

Réviseure responsable des tableaux Ruth Chernia
Réviseure juridique Victoria Grant
Correctrice principale Kathleen Harris

Personnel Michèle Breton, Elliott Chapin, Peggy Foy, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Anne Vespry.

Réviseurs Carol Anderson, Jane Becker, Diane Brassalotti, Elizabeth d'Anjou, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Goddard, Frances Hannah, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Hacker Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *coordonnatrice*; Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.

Ce volume, qui fait partie d'une série de 23 ouvrages aux recherches effectuées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, est l'un des cinq qui traitent spécifiquement du financement des partis et des élections.

LES GROUPES D'INTÉRÊT ET LES ÉLECTIONS AU CANADA

F. Leslie Seidle, directeur de publication

Les deux études publiées sous le titre *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada* cherchent à explorer la nature, l'influence et les réalisations des groupes d'intérêt, en examinant la question suivante : « Dans le cadre de la *Charte canadienne des droits et libertés*, comment peut-on concilier les lois destinées à garantir l'équité du processus électoral et celles visant à protéger la liberté d'expression ? »

Après avoir examiné les contraintes imposées aux groupes d'intérêt en 1974, lesquelles furent d'ailleurs modifiées en 1983, Janet Hiebert dresse le profil des groupes ayant participé aux élections fédérales de 1988, et passe en revue les textes législatifs pertinents ainsi que la jurisprudence dans les provinces et à l'étranger. Elle conclut qu'il ne sert à rien de limiter les dépenses des partis et des candidats si on ne limite pas aussi les dépenses électorales durant les élections par les groupes et les particuliers.

Brian Tanguay et Barry Kay mesurent quant à eux l'influence attribuée, notamment par les députés, aux groupes d'intérêt agissant à l'échelle locale, pour en conclure que ces groupes exercent sur le processus politique moins d'emprise qu'on ne le croit généralement. À leur avis, c'est le ressentiment populiste qui est le principal aiguillon des groupes d'intérêt pendant les campagnes électorales.

Dundurn Press
Wilson & Lafleur

Commission royale
sur la réforme électorale
et le financement des partis

ISBN 1-55002-121-4
9 781550 021219